

I. publ. E.

201

R

J. publ E.

Langhard

201 K

<36635748780010

<36635748780010

Bayer. Staatsbibliothek

Das Recht
der
Politischen Fremdenausweisung.

C

Das Recht

der

Politischen Fremdenausweisung

mit besonderer Berücksichtigung

der Schweiz.

Von

Dr. jur. J. Langhard.

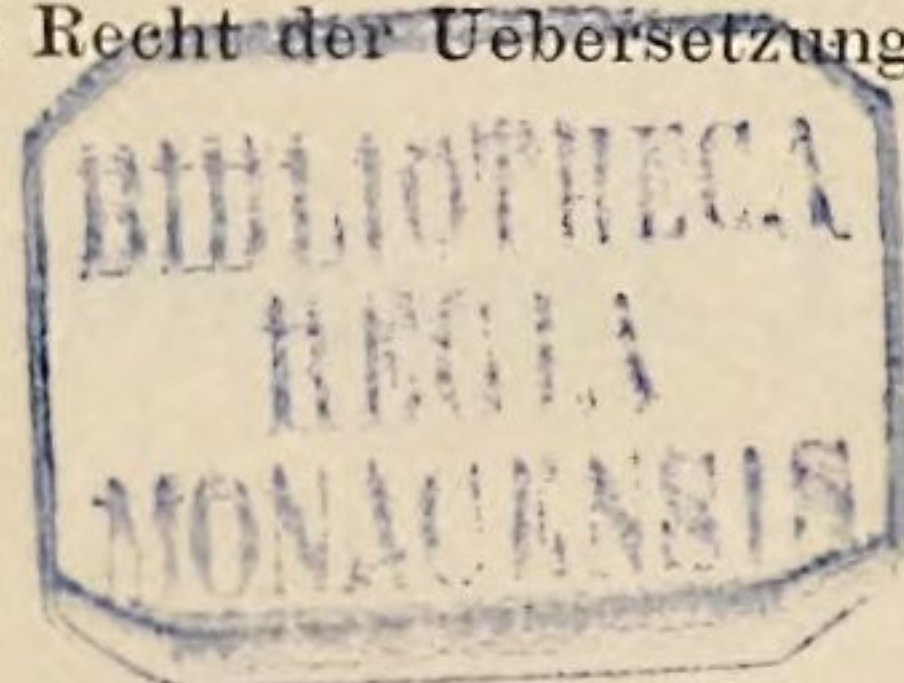


Leipzig,

Verlag von Duncker & Humblot.

1891.

Das Recht der Uebersetzung ist vorbehalten.



INHALTSUEBERSICHT.

Erster Theil.

Die Zulassung Fremder.

	Seite
§ 1. Die Grundsätze des Völkerrechts	1
§ 2. Der Staat ist befugt, die Bedingungen der Niederlassung festzusetzen.	2
§ 3. Der Niederlassungsstaat kann dem Fremden die Erfüllung der in den Staatsverträgen bezeichneten Niederlassungsbedingungen ganz oder theilweise erlassen (Asylgewährung)	5

Zweiter Theil.

Die Ausweisung Fremder.

§ 4. Einleitung.	17
§ 5. Die politische Fremdenpolizei der Schweiz	20
§ 6. Die Organisation der politischen Fremdenpolizei der Schweiz. .	29
§ 7. Auf Schweizerbürger erstreckt sich die administrative politische Polizei nicht.	42
§ 8. Das Wesen der Ausweisung.	46
§ 9. Die Ausweisung als Ausfluss der Staatshoheit.	51
§ 10. Die Schranken des Ausweisungsrechts	54
§ 11. Die Ausweisung als völkerrechtliche Pflicht.	56
§ 12. Gegenstand der Ausweisung	65
§ 13. Die Ausweisung Landesangehöriger	69
§ 14. Die Gründe der Ausweisung im Allgemeinen	76
§ 15. Die Gründe der Ausweisung aus der Schweiz	78
§ 16. Die Ausweisungen aus der Schweiz von 1848 bis 1890	83
§ 17. Das Ausweisungsverfahren.	89
§ 18. Wirkung, Dauer und Ende der Ausweisung.	95
§ 19. Die für die Ausweisung zuständige Behörde	97
§ 20. Die Ausweisung kann nicht Gerichtssache sein	99
§ 21. Die Rechte der Ausgewiesenen	104
§ 22. Die Garantien gegen willkürliche Ausweisungen	110

Dritter Theil.

Die politische Ausweisung in den verschiedenen Staaten.

	Seite
§ 23. Belgien	113
§ 24. Bosnien und Herzegowina	119
§ 25. Dänemark	119
§ 26. Deutsches Reich	119
§ 27. Frankreich	121
§ 28. Griechenland	126
§ 29. Grossbritannien	126
§ 30. Italien	128
§ 31. Luxemburg	130
§ 32. Niederlande	130
§ 33. Oesterreich-Ungarn	132
§ 34. Portugal	132
§ 35. Rumänien	133
§ 36. Russland	133
§ 37. Schweiz	136
§ 38. Spanien	136
§ 39. Vereinigte Staaten von Nordamerika	136

Erster Theil.

Die Zulassung Fremder.

§ 1.

Die Grundsätze des Völkerrechts.

Die Ausweisung steht in engem Zusammenhang mit der Zulassung Fremder¹. Sie hat die letztere zur Voraussetzung. Kein Staat ist berechtigt, die Angehörigen eines einzelnen oder aller auswärtigen Staaten von seinem Gebiete absolut fern zu halten². Ein Staat, der den Fremden das Betreten seines Gebiets allgemein verböte, würde sich ausserhalb der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft setzen und ginge des Schutzes verlustig, den das Völkerrecht verleiht. Der Staat besteht nicht für sich allein, er ist Glied einer Gesellschaft von Staaten, zu denen er in den mannigfachsten Beziehungen des

¹ In seinem Berichte, welchen Rolin-Jaequemyns in der Sitzung des völkerrechtlichen Instituts zu Lausanne im September 1888 erstattet hat, machte er gleich im Eingang darauf aufmerksam, dass die Prüfung des Ausweisungsrechts die Prüfung des Niederlassungsrechts voraussetze. *Annuaire de l'institut de droit international* X S. 229. Vgl. ferner den Bericht von A. v. Orelli über die Verhandlungen des Instituts betreffend die Ausweisung in der Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft IX S. 538.

² Bluntschli, *Das moderne Völkerrecht* S. 223. — Martens, *Völkerrecht* I S. 230. — Heffter-Geffcken, *Das europäische Völkerrecht* S. 140. — Martitz, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen* I S. 18.

Langhard, *Polit. Fremdenausweisung.*

Staatslebens steht. Die Pflicht, sein Gebiet den Bewohnern auswärtiger Staaten offen zu halten, ist mit der Souveränität des Staates wohl vereinbar. Die Souveränität des Staates ist nicht absolut. Abgesehen von den Schranken des Völkerrechts, zeigt schon ein Blick auf die zahllosen Staatsverträge die vielfachen Einschränkungen der Souveränität¹. Ein Staat, der die Fremden grundsätzlich von seinem Gebiete fern halten wollte, würde sich Repressalien von Seite der übrigen Staaten zuziehen.

§ 2.

Der Staat ist befugt, die Bedingungen der Niederlassung festzusetzen.

Darf der Staat sein Gebiet den Ausländern nicht allgemein verschliessen, so ist er andererseits befugt, die Bedingungen festzusetzen, unter denen er die Fremden vorübergehend oder dauernd aufnehmen will. Er kann die Aufnahme Fremder erschweren, erleichtern, befördern, je nach seinen staatlichen Interessen². Er darf jedoch die Zulassung derselben nicht der-

¹ „Ich könnte“, bemerkte Fürst Bismarck in der an die Schweizer Regierung gerichteten Note, datirt Varzin 26. Juni 1889, „erwidern, dass jeder internationale Vertrag, soweit er überhaupt Pflichten und Rechte gewährt, eine Beeinträchtigung der unbeschränkten Freiheit in Ausübung der Souveränitätsrechte eines jeden der Vertragschliessenden enthält.“ — Bluntschli, S. 223. — Bulmerincq, Völkerrecht S. 240: Staaten einer internationalen Rechtsgemeinschaft wie die gegenwärtigen Kulturstaaen haben nicht bloss Rechte für sich, sondern auch Pflichten gegen andere. — Weil die Gebiets-hoheit des Staates nicht unbeschränkt ist, besitzt auch kein Staat eine unbeschränkte Asylberechtigung.

² Martens I S. 339. — Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts S. 185. — Resch, Das europäische Völkerrecht S. 59. — Wharton, International law of the United States II S. 519: The increase of Mormon emigration to the United States from Austria is an evil to which the attention of the Austrian Government may properly be turned, asking such measures of repressing such emigration as may be practicable; ferner S. 520: While, under the Constitution and the laws, this country is open to the honest and industrious immigrant, it has no room outside of its prisons or almshouses for depraved and incorrigible criminals or hopelessly dependent paupers, who

art verklausuliren, dass der Zugang überhaupt verunmöglicht würde. In seinem Interesse kann der Staat dahin gelangen, den Zugang der Fremden zu erschweren, ganze Kategorien daran zu verhindern. In diesen Fall können die einer zu starken Einwanderung ausgesetzten Staaten kommen. Mit Vertrag vom Jahre 1868 gewährte Nordamerika, das damals vieler Arbeiter bedurfte, den Chinesen günstige Aufenthaltsbedingungen. Sie kamen in solcher Anzahl, dass sie den einheimischen weissen Arbeitern bald eine gewaltige Konkurrenz bereiteten und Anlass zu häufigen Ausschreitungen und Ruhestörungen gaben. Am 25. Januar 1881 wurde zwischen Nordamerika und China ein Vertrag abgeschlossen, nach welchem die nordamerikanische Regierung befugt ist, die Einwanderung chinesischer Arbeiter zu beschränken, zu regeln oder zu suspendiren¹.

Mit Note vom 10. Februar 1849 beschwerte sich die königlich sardinische Regierung bei der Eidgenossenschaft darüber, dass lombardische Flüchtlinge, die mit piemontesischen Pässen versehen seien, sich nicht im Kanton Tessin aufhalten dürften.

may have become a pest or a burden, or both, to their own country, and the sending of such persons to our shores by the public authorities of Switzerland, either local or supreme, cannot be looked upon otherwise by this Government than as a violation of our national hospitality and a disregard of the spirit of comity and good neighborhood, which it is so desirable to foster and cherish between two nations bound so closely by the ties of long and unbroken friendship and kindred institutions, as are the United States and the Swiss Republic, ferner S. 520: Honest, industrious and frugal immigrants will always be gladly received here, but this Government cannot look without deep concern upon any action by a foreign Government (grossbritannische Regierung), which tends to unloading its paupers, its „ne'er-do-wells“, its aged and infirm, its cripples and weak-minded upon us, that we may afford that support through taxation which their native country owes them.“ Die zur Untersuchung des Einwanderungswesens vom nordamerikanischen Repräsentantenhaus niedergesetzte Kommission hat im Jahre 1888/89 einen Entwurf ausgearbeitet, in welchem vorgeschlagen wurde, die Einwanderung von Personen in den Vereinigten Staaten zu verhindern, die blödsinnig, irrsinnig oder gänzlich mittellos seien oder den Gemeinden möglicher Weise zur Last fallen könnten. Ferner sollen Anarchisten und Sozialisten, Personen, die an bösen Krankheiten leiden und gemiethete Arbeiter ausgeschlossen werden.

¹ Bès de Berc, de l'Expulsion des Etrangers S. 21 ff.

Der Schweizer Bundesrath antwortete mit Note vom 26. Februar gleichen Jahres, dass die grosse Anhäufung lombardischer Flüchtlinge im Kanton Tessin die Bundesversammlung zu dem Beschlusse veranlasst habe, einstweilen solchen Flüchtlingen den Aufenthalt daselbst nicht zu gestatten, weil es ihnen nicht um ein ruhiges Asyl, sondern um beständige feindselige Angriffe gegen die Lombardei zu thun sei. Es könne hierbei nicht in Betracht kommen, ob die Flüchtlinge Pässe von irgend einem Staate oder gar keine solchen besässen¹.

Im Jahre 1849 wurde durch die Zeitungen bekannt, dass die französische Regierung sich anschicke, eine grosse Zahl deutscher und polnischer Flüchtlinge, welche sich an den damaligen kriegerischen Ereignissen im Badischen und in der Pfalz betheiligt hatten, aus Frankreich auszuweisen. Der Bundesrath lud mit Beschluss vom 28. Juli 1849 die Grenzkantone ein, zur Verhinderung des Eintrittes der aus Frankreich anlangenden deutschen und polnischen Flüchtlinge geeignete Massnahmen zu treffen².

Im Jahre 1871 fragte es sich, welche Stellung der Schweizer Bundesrath einzunehmen habe, wenn Mitglieder der Pariser Kommune sich nach der Schweiz flüchten sollten. Der Bundesrath beschloss, von allgemeinen Massregeln gegen solche Individuen Umgang zu nehmen und in jedem einzelnen Falle zu beurtheilen, ob der Betreffende als einfacher politischer Flüchtling oder aber als gemeiner Verbrecher anzusehen sei. Der Bundesrath behielt sich vor, den Personen letzteren Charakters das Asyl zu verweigern und auf gestelltes Verlangen deren Auslieferung zu bewilligen, wobei die Vorschriften des Auslieferungsvertrages zwischen der Schweiz und Frankreich angewendet würden³.

Im Februar 1872 wurden von der französischen Polizei mehrere von den Militärgerichten freigesprochene Kommunalen (worunter auch Franzosen) an die schweizerische Grenze

¹ Bundesblatt 1848—49 I, Beilage zu Nr. 2 S. 13.

² Bundesblatt 1849 II S. 309.

³ Bundesblatt 1871 II S. 522.

gegen den Kanton Neuenburg gebracht und hier, ohne dass sie mit Legitimationspapieren versehen worden wären, freigelassen. Gegen dieses Verfahren hat der Bundesrath bei der französischen Regierung reklamirt, indem er erklärte, die Schweiz sei nicht verpflichtet, fremde Individuen, die aus politischen Gründen in einem Nachbarlande nicht geduldet würden, bei sich aufzunehmen. Es dürfe kein Staat seine politisch verdächtigen Angehörigen einem anderen Staate zuschieben¹.

§ 3.

Der Niederlassungsstaat kann dem Fremden die Erfüllung der in den Staatsverträgen bezeichneten Niederlassungsbedingungen ganz oder theilweise erlassen (Asylgewährung).

Die Bedingungen des Aufenthalts und der Niederlassung Fremder sind in der Regel durch Staatsverträge geordnet. Unter bestimmten Voraussetzungen können die Fremden zu- und abgehen. Die Hauptbedingung ist, dass sie sich den Gesetzen und Polizeivorschriften des Staates unterwerfen, in dem sie für kurz oder lang Aufenthalt nehmen. „Die Deutschen“, also bestimmt der Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland vom 31. Mai 1890, „können insbesondere in der Schweiz ab- und zugehen und sich daselbst dauernd oder zeitweilig aufhalten, wenn sie den Gesetzen und Polizeiverordnungen nachleben.“ Die Fremden müssen, um zugelassen zu werden, überdies mit gewissen Zeugnissen versehen sein, die Aufschluss über ihre Staats- und Heimatsangehörigkeit u. s. w. geben². In den einzelnen Vorschriften weichen die Staatsver-

¹ Bundesblatt 1873 II S. 65.

² Auf Anfrage kantonaler Behörden hat der schweizerische Bundesrath erklärt, dass Deutsche, welche nur vorübergehend in der Schweiz sich aufhalten wollen, wie z. B. Reisende, Besucher von Bade- und Kurorten etc. weder eines Heimatscheines noch der übrigen in den Niederlassungsverträgen vorgeschriebenen Ausweise bedürfen. Diese Ausweise könnten aber gefordert werden, sobald es sich um einen dauernden Aufenthalt zum Zwecke der Ausübung eines Berufes oder der Begründung

träge der verschiedenen Staaten von einander ab. Die Bedingungen der Zulassung sind bald leichter, bald schwerer. Will z. B. ein Franzose in der Schweiz Wohnsitz nehmen oder sich dort niederlassen, so muss er lediglich mit einem Immatrikulationsscheine versehen sein, der ihm von der Gesandtschaft der französischen Republik oder den von Frankreich in der Schweiz errichteten Konsulaten oder Vizekonsulaten ausgestellt wird. Der Deutsche hingegen, welcher das nämliche Recht in der Schweiz beanspruchen wollte, musste nach dem früheren Niederlassungsvertrage vom 27. April 1876 mit einem Heimatschein sowie einem von der zuständigen Behörde ausgestellten Zeugnisse versehen sein, durch welches bescheinigt wurde, dass der Inhaber im Vollgenusse der bürgerlichen Ehrenrechte sich befand und einen unbescholtenen Leumund besass¹. Der Fremde kann nur die Rechte beanspruchen, welche der Niederlassungsvertrag sowie die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts ihm gewähren. Die vertraglichen Bedingungen, an welche Aufenthalt und Niederlassung geknüpft sind, bestehen zum Schutze des Niederlassungsstaates. Kann der Niederlassungsstaat darauf verzichten, die Niederlassungsbedingungen geltend zu machen, mit anderen Worten: konnte die Schweiz z. B. deutsche Reichsangehörige dauernd oder zeitweilig aufnehmen, die keinen Heimatschein, oder einen Heimatschein, aber keine Ausweise über den Vollgenuss der bürgerlichen Ehrenrechte und einen unbescholtenen Leumund besaßen? Der Heimatstaat kann unter Umständen ein unmittelbares Interesse daran haben, dass ein anderer Staat seine Angehörigen nicht aufnehme, welche die im Niederlassungsvertrag bezeichneten Legitimationspapiere nicht vorweisen können. Er hat vielleicht Grund zu der Befürchtung, dass seine nicht legitimierten Angehörigen sich vom Gebiete des Aufnahmestaates

eines Haushaltes handle oder wenn eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verlangt werde. Bundesblatt 1881 II S. 663.

¹ Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich vom 22. Februar 1882, Artikel 2. — Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland vom 27. April 1876, Artikel 2. An dessen Stelle ist der Vertrag vom 31. Mai 1890 getreten.

aus völkerrechtswidrigen Umtrieben gegen ihren Heimatstaat hingeben würden. Wie dem sei, es ist ein selbstverständliches Hoheitsrecht, dass der Staat Fremden den Aufenthalt oder die Niederlassung gewähren kann und darf, auch wenn sie ohne irgend welche Legitimation in sein Gebiet kommen¹.

Die durch Vertrag vorgeschriebenen Papiere von dem Fremden zu fordern, ist ein dem Niederlassungsstaate zustehendes Recht, von dem er Gebrauch machen oder auf das er verzichten kann. Das Fremdenrecht hat sich historisch nicht so entwickelt, dass die Staaten ursprünglich die Neigung hatten, Ausländer ohne Legitimation aufzunehmen. Die Staaten glaubten ehemals im Gegentheil im Ausländer einen natürlichen Feind erblicken zu sollen, den man thunlichst fern halten, dessen Rechte man möglichst beschränken musste. Daher suchten die Staaten durch gegenseitige Konzessionen ihren Angehörigen unter gewissen Bedingungen die Aufnahme im anderen Staate zu sichern. In zweifelhaften Fällen ist daher nicht zu vermuthen, es habe der eine Staat Aufenthalt und Niederlassung seiner Angehörigen im Gebiete des anderen Staates durch das

¹ Mit Note vom 24. Januar 1852 stellte der französische Gesandte das Begehren an den Bundesrath, dass er die förmliche Verpflichtung übernehme, alle Ausweisungen von Flüchtlingen zu bewilligen, welche der Gesandte zu verlangen in die Lage kommen könnte. Der Bundesrath antwortete mit Note vom 9. Februar 1852: „Der Bundesrath muss in dem Begehren einen tiefen Eingriff in die Unabhängigkeit, Würde und Freiheit des Landes erblicken, weil er das jedem selbständigen Staate zustehende Recht aufgeben soll, nach seinem Ermessen und seiner Verantwortlichkeit Fremden den Aufenthalt zu gestatten oder zu verweigern; er muss ferner in jenem Begehren eine entschiedene Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Schweiz erblicken; denn anerkennt auch die französische Regierung keinen anderen Richter als sich selbst für die Bedürfnisse ihrer Politik und die Mittel, ihre Zwecke zu erreichen, so kann sie doch, ohne die bestimmtesten Begriffe des Völkerrechts aufzugeben, ihr Urtheil anderen Staaten nicht aufdrängen und ihnen das Recht nicht bestreiten, selbst zu entscheiden, was sie auf ihrem Gebiete zu thun und zu lassen haben. Frankreich, das zu jeder Zeit politisch Verfolgten ein Asyl gewährte, würde nie dieses Recht sich bestreiten lassen und nie auf die Entscheidung in solchen Fragen verzichten.“ Bundesblatt 1853 II. S. 20, vgl. ferner 1852 I S. 145.

Wien
22/23

Aufstellen gewisser Bedingungen erschweren wollen. Wohlgeordnete Staaten werden indessen, wenn man von politischen Flüchtlingen absieht, praktisch nur in vereinzelten Fällen darauf verzichten, von den Fremden die Papiere zu fordern, von denen das Recht zum dauernden Aufenthalte abhängt. Wenn vorgeschrieben ist, um Wohnsitz zu nehmen, müsse der Fremde ausser dem Heimatscheine mit einem Zeugniss über den Genuss der bürgerlichen Ehrenrechte und eines unbescholtenen Leumundes versehen sein, so mögen einzelne tolerante Staaten es mit dem Nachweis der beiden letzten Requisiten nicht allzu genau nehmen. Sofern der Staat auf das Recht, Fremde nach seinem Ermessen ohne Legitimationspapiere aufzunehmen, nicht ausdrücklich verzichtet hat, ist der Heimatstaat nicht berechtigt, sich zu beschweren, falls alle oder einzelne seiner Angehörigen in einem auswärtigen Vertragsstaate ohne Weiteres Aufnahme finden, mit anderen Worten Rechte geniessen, die durch Vertrag nicht zugesichert sind. Diese Frage hat im Jahre 1889 zu einem Notenwechsel zwischen der Schweiz und Deutschland geführt, in Folge dessen die deutsche Reichsregierung den mit der Schweiz abgeschlossenen Niederlassungsvertrag vom 26. April 1876 am 27. Juni 1889 kündigte.

Der Polizeikommissär Wohlgemuth in Mühlhausen (Elsass) hatte mit Brief vom 5. April 1889 dem Schneider Lutz in Basel, der ihm gegen Entgelt Spionagedienste leistete, u. A. geschrieben: „Halten Sie mich beständig auf dem Laufenden und wühlen Sie nur lustig drauf los, nehmen Sie sich aber in Acht, dass meine Briefe in keine fremden Hände gerathen“¹. Wohlgemuth wurde am 21. April gleichen Jahres in Rheinfelden, wo er mit Lutz zusammentreffen wollte, verhaftet und durch Bundesrathsbeschluss vom 30. April 1889 aus der Schweiz gewiesen. Die deutsche Reichsregierung bezeichnete das gegen den Beamten von der Schweiz befolgte Verfahren als den völkerrechtlichen Gebräuchen widersprechend und beschuldigte im

¹ Die Briefe, welche Polizeiinspektor Wohlgemuth an Schneider Lutz gerichtet hat, sind im Wortlaut abgedruckt im Politischen Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft von Hilty, Jahrgang 1889 S. 478 u. folg.

Verlaufe der Auseinandersetzungen die Schweiz der Nichterfüllung von Artikel 2 des deutsch-schweizerischen Niederlassungsvertrages („um in der Schweiz Wohnsitz zu nehmen oder sich dort niederzulassen, müssen die Deutschen mit einem Heimatscheine und einem von der zuständigen Heimatsbehörde ausgestellten Zeugnis versehen sein, durch welches bescheinigt wird, dass der Inhaber im Vollgenusse der bürgerlichen Ehrenrechte steht und einen unbescholtenen Leumund besitzt“). Die an den Gesandten von Bülow in Bern gerichtete deutsche Note, datirt Berlin 6. Juni 1889, führt in dieser Beziehung aus: „Die Auslegung, welche der Schweizer Bundesrath dem Artikel 2 des Niederlassungsvertrages vom 27. April 1876 gibt, steht mit dem klaren Wortlaut des Vertrages in Widerspruch. Nach demselben müssen Deutsche, um in der Schweiz Wohnsitz zu nehmen oder sich dort niederzulassen, unter Anderem mit einem Leumundszeugnisse versehen sein. Die Fassung wäre unverständlich, wenn die Schweizer Behörden nach ihrem Ermessen von diesem Erforderniss absehen können. Die Erfüllung desselben ist ein Recht, auf welches jeder der vertragschliessenden Theile bestehen kann. Die kaiserliche Regierung hat diesen Standpunkt niemals verlassen.“ Ferner die deutsche Note vom 26. Juni, datirt Varzin: „Die Massregeln, welche zu diesem Behufe („die Kontrolle des feindlichen Treibens“ „der in der Schweiz geduldeten deutschen Reichsfeinde“) zu treffen sind, werden nicht ohne Berührung mit den Bestimmungen des Niederlassungsvertrages bleiben können, in Bezug auf welchen die Schweizer Regierung über die Tragweite des Artikels 2 mit uns verschiedener Meinung ist. Der Wortlaut des Vertrages lässt unseres Erachtens eine solche Meinungsverschiedenheit nicht zu. Er bestimmt, dass die sich Niederlassenden mit gewissen Zeugnissen ihrer Heimatbehörde versehen sein müssen. Wenn die Schweizer Auslegung die richtige wäre, wenn jede der beiden Regierungen und namentlich die deutsche der andern nur das Recht hätte wahren wollen, diese Zeugnisse zu fordern oder nicht, so würde der Text dahin gefasst worden sein, dass jede der beiden Regierungen die fraglichen Zeugnisse fordern kann, dass sie sich das Recht vorbehält, es zu thun

oder zu lassen. Wenn hier das Wort „müssen“ gewählt ist, so beweist dies, dass wir wenigstens schon damals, im Jahre 1876, Werth darauf gelegt haben, gegen die Möglichkeit gesichert zu werden, dass jeder Deutsche, welcher mit den Behörden seines Vaterlandes in Unfrieden lebt, in der Schweiz den Schutz dieses Vertrages für sich in Anspruch nehmen könne.“

In seiner an den Fürsten Bismarck gerichteten Note, datirt Bern 10. Juli 1889, machte der Schweizer Bundesrath die der Schweiz zustehenden Rechte mit folgenden Worten geltend: „Die Botschaft des Bundesrathes an die schweizerische Bundesversammlung über unsern Niederlassungsvertrag mit Deutschland (3. Juni 1876), der Bericht der Kommission des Ständerathes (20. Juni 1876) und die Denkschrift des Reichskanzlers an den Reichstag (18. November 1876) über den nämlichen Gegenstand: sie alle beweisen deutlich und übereinstimmend, dass keine der beiden Regierungen sich durch den Vertrag in dem Rechte beschränken wollte, nach eigenem Gutfinden Jedermann bei sich aufzunehmen, dass beide vielmehr den einzigen Zweck verfolgten, die Bedingungen festzustellen, unter welchen der Aufenthalt oder die Niederlassung auf dem Gebiete des einen Staates den Angehörigen des andern Staates gestattet werden müsse . . . Wir können unter solchen Umständen nur unser Befremden darüber ausdrücken, wenn heute behauptet wird, es habe schon im Jahre 1876 die kaiserliche Regierung Werth darauf gelegt, durch das Mittel der Bestimmungen des Niederlassungsvertrages die Schweiz daran zu hindern, deutschen Unterthanen, welche mit den dortigen Behörden nicht im Frieden leben, Aufnahme zu gewähren. Hat diese Absicht damals wirklich bestanden, so muss sie geheim geblieben sein, denn der deutsche Bevollmächtigte hat dieselbe nicht ausgesprochen und im Artikel 2 des Vertrages findet sie sich nicht niedergelegt. Eine solche Absicht würde übrigens dem Geiste des Vertrages widersprechen, der nicht die Erschwerung, sondern die Erleichterung der Niederlassung zum Zwecke hat und zu diesem Behufe den beidseitigen Angehörigen das grösstmögliche Mass von Rechten und Vortheilen (Artikel 3 und 6) zusichert . . . Mag es auch richtig sein, wie der Erlass vom 26. Juni ausführt, dass

jeder internationale Vertrag, soweit er überhaupt Pflichten und Rechte gewährt, eine Beeinträchtigung der unbeschränkten Freiheit in Ausübung der Souveränitätsrechte enthält, so ist doch nicht minder gewiss, dass es Souveränitätsrechte gibt, deren freiwillige Einschränkung auf dem Wege internationaler Abmachung die Schweiz niemals zugegeben hat und nie und nimmer zugeben wird. Und zu diesen Rechten gehört, wie die ganze Geschichte unseres Landes beweist, die Ausübung des Asylrechtes. Es handelt sich da um Grundsätze, welche wir nicht preisgeben können und welche, wir glaubten dies hier betonen zu sollen, auch bei etwaigen Unterhandlungen behufs Abschlusses eines neuen Niederlassungsvertrages mit Deutschland für uns massgebend sein sollen.“

Am 31. Mai 1890 wurde, nachdem die deutsche Reichsregierung beim Schweizer Bundesrathe Schritte dafür gethan hatte, zwischen Deutschland und der Schweiz ein neuer Niederlassungsvertrag vereinbart¹. Der Vertrag enthält bezüglich der Niederlassungsbedingungen folgende Vorschriften:

Artikel 1. Die Deutschen sind in jedem Kantone der Eidgenossenschaft in Bezug auf Person und Eigenthum auf dem nämlichen Fusse und auf die nämliche Weise aufzunehmen und zu behandeln, wie es die Angehörigen der anderen Kantone sind oder noch werden sollten. Sie können insbesondere in der Schweiz ab- und zugehen und sich daselbst dauernd oder zeitweilig aufhalten, wenn sie den Gesetzen und Polizeiverordnungen nachleben.

Jede Art von Gewerbe und Handel, welche den Angehörigen der verschiedenen Kantone erlaubt ist, wird es auf gleiche Weise auch den Deutschen sein, und zwar ohne dass ihnen eine pekuniäre oder sonstige Mehrleistung auferlegt werden darf.

Artikel 2. Um die in dem Artikel 1 bezeichneten Rechte beanspruchen zu können, müssen die Deutschen mit einem Zeugniss ihrer Gesandtschaft versehen sein, durch welches be-

¹ Amtliche Sammlung, neue Folge XI S. 515.

scheinigt wird, dass der Inhaber die deutsche Reichsangehörigkeit besitzt und einen unbescholtenen Leumund geniesst.

Auf seiner früheren Auslegung des alten Vertrages beharrte Deutschland bei den Unterhandlungen über die Vertragserneuerung nicht mehr. In der Note des Staatssekretärs v. Marschall, welche der deutsche Gesandte von Bülow dem Bundesrathe zugestellt hatte, findet sich folgende Stelle: „Auf die Streitpunkte, welche im vergangenen Jahre bezüglich des Artikels 2 des bestehenden Vertrages entstanden sind, beabsichtige ich nicht weiter einzugehen. Die nunmehr vorgeschlagene neue Fassung des Artikels bringt klar zum Ausdruck, dass die Schweiz damit keine andere Verpflichtung übernimmt, als diejenige, den Deutschen, welche das gesandtschaftliche Zeugniss über ihre Reichsangehörigkeit und ihren unbescholtenen Leumund beibringen, die im Artikel 1 bezeichneten Rechte zu gewähren“¹. Damit wurde das von der Schweiz in Anspruch genommene, aber deutscherseits bestrittene Recht, Jeden aufzunehmen, gleichviel ob er die in den Niederlassungsverträgen aufgestellten Bedingungen erfülle oder nicht, von der deutschen Reichsregierung unumwunden anerkannt.

Der Uebung des Staates, Fremde nach seinem Gutfinden ohne Papiere aufzunehmen, kann der Heimatstaat der Aufgenommenen seinerseits durch Androhung von Rechtsnachteilen indirekt Schranken setzen, sofern dieses seinen Angehörigen erwiesene grösstmögliche Entgegenkommen ihm nicht konvenirt. Der Staat, welcher längere Zeit Fremden gegen den Willen ihres Heimatstaates Aufenthalt gewährt, läuft Gefahr, dass der Heimatstaat dieselben ihrer Staatsangehörigkeit verlustig erklärt und er genöthigt wird, sie nun zu behalten, beziehungsweise einzubürgern². Soweit Fremde in der Schweiz Aufenthalt nehmen, ohne die in den Niederlassungsverträgen bezeichneten Legitimationspapiere zu besitzen, steht es dem Gutfinden der einzelnen Kantone zu, ob sie dieselben dulden wollen³.

¹ Bundesblatt 1890 III S. 221.

² Bluntschli S. 227, 228.

³ Artikel 20 des Bundesgesetzes betreffend die Heimatlosigkeit vom 3. Dezember 1850 schreibt vor: „Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass

Der Staat hat gegenüber den Fremden oder fremden Staaten keine Pflicht, Asyl zu gewähren, es wäre denn, dass er eine solche Verbindlichkeit förmlich eingegangen hätte¹. Dies ist so sehr richtig, dass z. B. die Zentralgewalt der schweizerischen Eidgenossenschaft die Kantone nicht anhalten kann, wider ihren Willen politischen Flüchtlingen Asyl, überhaupt nicht legitimirten Ausländern Aufenthalt oder Niederlassung zu gewähren. Im Jahre 1851 veröffentlichten siebzehn französische Flüchtlinge gegen die vom Schweizer Bundesrath angeordnete Internirung in der Tribune Suisse vom 18. März (Nr 66) einen Protest, der folgendermassen lautete: „Wir alle sind so gut, wie unsere italienischen und deutschen Brüder, auf gleiche Weise Flüchtlinge. Dem Principe der Völkersolidarität ergeben, haben wir alle die nämliche Sache verfochten: es gebührt uns daher ein gleiches Los. Wir halten dafür und sagen, das Asylrecht sei verletzt, ob wir individuell ausgewiesen oder nach gewissen Kategorien internirt werden. Das Asyl entspringt

keine Fremden ohne solche Ausweisschriften, die hinsichtlich des Heimat- oder Bürgerrechtes Sicherheit gewähren oder ohne hinreichende Real- oder Personalkaution Niederlassung oder längeren Aufenthalt erhalten. Bei Prüfung dieser Ausweisschriften ist namentlich darauf zu achten, welche gesetzliche Bestimmungen über den Verlust des Heimatrechtes in demjenigen Staate gelten, dem ein Fremder angehört.“ (Neue Offizielle Sammlung 1850—51 S. 144.) Man könnte versucht sein zu glauben, in Folge dieser Vorschrift seien die Kantone bundesgesetzlich in der Aufnahme nicht legitimirter Fremder, mit anderen Worten im Asylgewähren beschränkt. Es ist dies nicht der Fall. Artikel 20 ertheilt den Kantonen nur eine Weisung; er verbietet ihnen nicht, Fremde ohne Papiere oder ohne Kaution aufzunehmen. Mit der Vorschrift hatte die Eidgenossenschaft nur beabsichtigt, die Verantwortlichkeit auf die Kantone abzuwälzen, wenn in Folge unvorsichtiger Zulassung von Fremden Fälle von Heimatlosigkeit entstehen sollten. Als das Gesetz erlassen wurde, waren die Heimatlosen noch eine Landplage. Seither hat sich dies gänzlich geändert. Die Vorschrift des Artikels 20 hat indessen heute noch ihre Bedeutung für die Fremdenpolizei.

¹ Lammasch, Auslieferungspflicht und Asylrecht S. 40, 41. — Blumer-Morel, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes II S. 252, 253. — Hilty, Politisches Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft, Jahrgang 1889, S. 523.

nicht bloß aus der Neutralität oder der Unabhängigkeit der Völker, sonst wäre es weiter nichts als eine bloße Gastfreundschaft. Das Asyl ist vielmehr ein republikanisches Recht. In einer Republik hat jeder Republikaner ein Anrecht darauf.“ Am 24. März gleichen Jahres wies der Bundesrath die siebzehn Franzosen aus der Schweiz weg. In den Motiven des Ausweisungsbeschlusses ist gesagt, „dass die Flüchtlinge mit bisher unbekannter Anmassung das Asyl als ein Recht in Anspruch nahmen und zwar in jedem ihnen beliebigen Kanton, während es nur Sache der Schweiz ist, das Asyl zu gewähren oder zu verweigern“¹. Es wäre in der That seltsam, wenn Ausländer, die nach der Schweiz kommen, das Recht besäßen, sich ohne Papiere daselbst niederzulassen. Sie wären in diesem Falle besseren Rechtes als die Angehörigen der Schweiz selbst. Denn der Schweizer, der sich ausserhalb seiner Heimatgemeinde niederlassen will, muss nach Artikel 45 der Bundesverfassung von 1874 einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzen². In Kantonen, in denen die örtliche Armenpflege besteht, darf die Gestattung der Niederlassung von Kantonsangehörigen überdies an die Bedingung geknüpft werden, dass dieselben arbeitsfähig seien und an ihrem bisherigen Wohnorte im Heimatkanton nicht bereits in dauernder Weise der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last fielen.

Nur unter ausserordentlichen Verhältnissen, wenn Fremde in grösserer Zahl sich in die Schweiz flüchten, kann der Bundesrath die Kantone anhalten, die Flüchtigen aufzunehmen. Die Kompetenz hiezu ist aus Artikel 102 Ziffer 8, 9 und 10 der Bundesverfassung herzuleiten, wonach der Bundesrath die In-

¹ Bundesblatt 1851 I S. 327, 328.

² Nach dem Konkordat betreffend das Niederlassungsverhältniss unter den Eidgenossen vom 10. Juli 1819 musste der Schweizer, der sich in einem anderen Kanton niederlassen wollte, ausser dem Heimatschein ein Zeugnis über sittliche Aufführung und einen guten Leumund vorweisen. Auf Verlangen musste er ferner nachweisen, dass er im Stande sei, sich und die Seinigen durch Vermögen, Gewerbe, Handwerk oder einen anderen rechtmässigen Erwerb ohne Belästigung der Gemeinde oder des Kantons zu ernähren. Tagsatzungsabschiede von 1819 S. 65.

teressen der Eidgenossenschaft, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen zu wahren und für äussere und innere Sicherheit zu sorgen hat. In einem Kreisschreiben des Bundesrathes vom 25. Februar 1851 findet sich folgende Stelle: „Obwohl nach den Grundsätzen unseres Bundesstaatsrechtes die Ertheilung des Asyls zunächst Sache der Kantone ist und der Bund die Kantone in der Regel nicht zum Asyl zwingen, wohl aber dieses Recht nach Massgabe des Artikel 57 (jetzt 70) der Bundesverfassung beschränken kann, so musste damals im höheren Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit von diesem Grundsatz abgegangen werden. Der Bund musste ausnahmsweise das Asyl vorschreiben, eine zentrale Leitung anordnen und die Kantone anhalten, eine gewisse Anzahl von Flüchtlingen zu übernehmen“¹. In solchen Fällen hat der Bundesrath grundsätzlich anerkannt, dass die Eidgenossenschaft den Kantonen an die Verpflegungs- und Transportkosten Beiträge zu leisten habe. Dass das Asylgewähren keine Rechtspflicht der Schweiz ist, ergibt sich ferner aus dem Bericht der Mehrheit der Kommission des Schweizer Ständerathes über eine Beschwerde des Kantons Genf gegen die vom Bundesrathe angeordnete Fremdenausweisung. „Aus dem Begriff der völkerrechtlichen Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft geht unzweifelhaft das Recht freier, momentaner oder längerer Aufnahme oder Duldung von Bürgern oder Angehörigen anderer Staaten und Völker hervor, sei es, dass dieselben mit freiem Willen oder in einem Nothfall ihr Vaterland verlassen haben, sei es, dass sie der Klasse der sogenannten Flüchtlinge oder einer anderen Kategorie von Auswanderern angehören. So unzweifelhaft dieses nationale Recht ist, so gewiss ist hinwieder, dass dasselbe nicht als Pflicht zu Gunsten von wem immer ausgebeutet werden kann und darf. Fremde, besonders solche, deren Existenz durch missliche Verumständungen, zumal politischen Belanges, eine widerwärtige geworden, mögen daher eine allfällige Asylgestattung auf schweizerischem Boden als einen Akt der Humanität, die das Unglück und nur dieses,

¹ Bundesblatt 1851 I S. 232.

vor sich sieht, anerkennen, nicht aber sich zur irrigen Meinung verleiten lassen, dass die Eidgenossenschaft die Duldung ihnen eigentlich schulde“¹.

Das Recht der Kantone, politische Flüchtlinge in ihrem Gebiet aufzunehmen, ist nicht unumschränkt. Von demselben können die Kantone nur insoweit Gebrauch machen, als die Aufgenommenen keine Handlungen begehen, durch welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet oder die guten Beziehungen zu den Nachbarstaaten gestört werden oder dem Lande grosse Lasten erwachsen könnten².

Anderseits schützt der Bund die Kantone, wenn die auswärtigen Regierungen ihnen das Recht der Aufnahme und Duldung Fremder ohne Grund bestreiten.

Es ist kaum nöthig zu betonen, dass die Kantone berechtigt sind, selbst politischen Flüchtlingen nur unter gewissen Bedingungen den Aufenthalt zu gestatten. Im August 1850 hat der Bundesrath den Kantonen empfohlen, von denjenigen Flüchtlingen, die eines längeren Aufenthaltes bedürfen, Kautionen zu verlangen, Ja, er ermahnte sie, alle arbeitsfähigen, nicht aus eigenen Mitteln lebenden Flüchtlinge zur Arbeit anzuhalten.

¹ Bundesblatt 1858 II S. 351.

² Als der Bundesrath am 16. Juli 1849 die politischen und militärischen Chefs sowie die andern Hauptführer, welche sich an dem Aufstande in Rheinbayern und im Grossherzogthum Baden betheiligt hatten, aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft wegwies, wies er in den Motiven u. a. auf die schweren Lasten hin, welche die grosse Zahl anwesender Flüchtlinge den Kantonen und Bürgern verursachten. Bundesblatt 1849 II S. 254. — Vom Juli 1849 bis 31. August 1850 kosteten die Flüchtlinge den Bund 533,854 Fr. Bundesblatt 1853 II S. 643.

Zweiter Theil.

Die Ausweisung Fremder.

§ 4.

Einleitung.

Die schweizerische Eidgenossenschaft hat seit Jahrhunderten ihren Stolz darein gesetzt, den politisch Verfolgten aller Parteien eine Zufluchtsstätte zu sein. Die öffentliche Meinung wacht strenge darüber, dass das herkömmliche Asyl nicht durch Polizeimassregeln verkümmert werde. Dabei mag es freilich begegnen, dass einzelne Parteiführer und Politiker es eine Verletzung der schweizerischen Gastfreundschaft nennen, wenn die Bundesregierung im öffentlichen Interesse Individuen des Landes verwies, die das Asyl missbrauchten und Handlungen begingen, welche die Sicherheit der Freistätte selbst gefährden konnten. Das Schweizervolk ist weitherzig im Asylgeben; es fordert aber strenge, dass die Fremden auf dem gastfreundlichen Boden sich ruhig verhalten, insbesondere nach Aussen. Die grosse Masse der einheimischen Bürger besitzt den guten, angeborenen Takt, sich jeglicher Umtriebe und Agitationen gegenüber den Nachbarstaaten zu enthalten. Es leben im Auslande Schweizer unter den verschiedenartigsten Regierungsformen. Man hat aber selten davon gehört, dass Schweizer Agitation und Aufreizung in die benachbarten Länder trugen und ihrem Aufenthaltsstaat Verlegenheiten bereiteten, so dass

er gegen sie einschreiten musste. „Während der 5^{1/2} hundert Jahre unserer Geschichte“, sagt Gengel, „ist es noch nicht einem Schweizer eingefallen, eigenmächtig in das Geschick fremder Völker durch die Ermordung von deren Oberhäuptern eingreifen zu wollen; und ebenso wenig hat die Schweiz als solche sich je in die politischen und sozialen Händel bei ihren Nachbarn gemischt, die Einen auffordernd, mit Feuer und Schwert über die Andern herzufallen. In solchen Dingen galt bei uns der Satz: „Es schaue Jeder für sich!“ in striktester Observanz“¹. Es ist in der Schweiz von jeher missbilligt worden, wenn die Einheimischen sich hie und da mit Ausländern verbanden, um sich agitatorisch in die Angelegenheiten benachbarter Staaten zu mischen. Die Thatsache, dass die Schweizer im Auslande taktvoll unterlassen, was die Ausländer in der Schweiz so oft thun, ist doppelt bemerkenswerth, weil der Schweizer von Haus aus an freie Institutionen, an die liberalsten Individualrechte gewöhnt ist und daher wohl nicht selten Grund haben mag, die ausländischen Staatsformen, unter denen er lebt, der Verbesserung und Vervollkommnung bedürftig zu finden. Aus weniger freien Staaten in die Schweizer Republik gekommen, scheinen die Fremden nicht selten zu wähnen, da sei ihnen Alles gestattet, da gebe es keine Gebote des Rechts und der Staatsinteressen, da könnten sie thun und lassen, was ihnen beliebe. Der altbewährte Ruf ihrer Gastfreundlichkeit und das Ansehen ihres freien, demokratischen Staatswesens musste bewirken, dass die Ausländer mit Vorliebe sich die Schweiz zu längerem oder kürzerem Aufenthalte wählen. Es hatte dies zur Folge, dass öfter fremde Individuen in der Schweiz ihren Aufenthalt nehmen, deren Anwesenheit sich als landesgefährlich erweist. Die gleiche Erscheinung kann bei anderen Staaten, wie England, Belgien, Frankreich und Nordamerika, wahrgenommen werden, die sich gleichfalls durch

¹ Gengel, Asylrecht und Fürstenmord S. 1; ferner derselbe Autor S. 7: „Wir Schweizer konspiriren nicht in Deutschland und Italien und unser Republikanismus hat nichts mit fremden Völkern und ihren Königen zu thun.“

grosse Toleranz gegenüber den ihr Gebiet bewohnenden Fremden hervorthun. Als Korrelat des Asyls musste sich daher in der Schweiz eine strenge Fremdenpolizei naturnothwendig herausbilden, zumal die rechtswidrigen Handlungen der Fremden vielmehr nach Aussen als nach Innen sich zu richten pflegen. Soweit die Beziehungen zu den Nachbarstaaten, die internationalen Interessen in Frage kommen, wird die Machtstellung der einzelnen Staaten nicht ganz ohne Rückwirkung auf die Handhabung der Fremdenpolizei sein. Die Staaten sind, ob gross oder klein, vor dem Völkerrechte gleich. Allein thatsächlich gibt es mächtige und schwächere Staaten. Man liebt es, die Staaten als Subjekte des Völkerrechts den menschlichen Individuen, die vor dem Rechte gleich seien, zu vergleichen. Als Individuen sind die Menschen gleichberechtigt. Ein durch Beruf und Stellung abhängiger Mensch wird aber mancherlei Vorsicht und Rücksicht in seinem Interesse walten lassen müssen, die ein anderer ihm gleichberechtigter Nebenmensch und Mitbürger, der vermöge seiner Intelligenz oder seines materiellen Besitzes sich grosser persönlicher Einflüsse erfreut, füglich ausser Acht lassen kann. Wie bei einzelnen Menschen, so sind bei den Staaten die thatsächlichen Ungleichheiten, die eine Verschiedenheit in der Machtstellung begründen, nicht ohne Bedeutung¹. Geffcken bemerkt: „Wenn Lorimer, Principes pag. 104 sagt: „l'égalité des états est une fiction tout aussi évidente que l'égalité des individus“, so verwechselt er Rechtsgleichheit mit Rang- und Machtgleichheit. Russland und die Schweiz haben völkerrechtlich gleiche Rechte, weil sie beide gleich unabhängig sind, wenn sie auch nicht die gleichen Machtmittel besitzen, dieselben zur Geltung zu bringen².“ Die Machtstellung der einzelnen Staaten wirkt augenscheinlich auf ihre Lebensführung zurück. Zur Wahrung seiner

¹ Rivier, S. 116.

² Heffter-Geffcken S. 66, Anmerkung 1. — v. Holzendorff, Handbuch des Völkerrechts II S. 13 sagt hierüber, wenn der Unterschied zwischen Grossmächten und Mittel- oder Kleinstaaten sich auch nicht formuliren lasse, so könne man ihn doch nicht leugnen. — Vgl. Martens I S. 233.

äussern Sicherheit sowie zur Pflege der internationalen Beziehungen bedarf ein kleinerer Staat offenbar anderer Mittel als etwa England oder die Vereinigten Staaten von Nordamerika. Diejenigen, welche sich darüber aufhielten, dass eine Reihe der aus der Schweiz Weggewiesenen in England oder Amerika ein Asyl fanden, obschon sie sich dort der gleichen Handlungen schuldig machten, die in der Schweiz zu ihrer Abschiebung führten, haben die thatsächliche Ungleichheit der Staaten in ihrer Machtstufe sowie die Verschiedenheit ihrer geographischen Lage nicht in Anschlag gebracht.

§ 5.

Die politische Fremdenpolizei der Schweiz.

Vor 1798 fiel die Polizei über die im Lande wohnenden Fremden in ihrem ganzen Umfange ausschliesslich den souveränen Kantonen zu. Die helvetische Verfassung vom 12. April 1798, welche die Kantonsgrenzen beseitigte und die Schweiz zu „Einem unzertheilbaren Staat“ erhob, enthält bezüglich der Fremden keine Polizeibestimmung. Wie seit 1848 bis zum 15. Oktober 1889, da das Gesetz über die Bundesanwaltschaft in Kraft trat, dem Justiz- und Polizeidepartement die Handhabung der politischen Fremdenpolizei oblag, so fiel das gleiche Gebiet unter der Helvetik zweifellos dem Minister der Gerechtigkeitspflege und Polizei zu. Ihm standen als Unterorgane die Regierungsstatthalter und Unterstatthalter in den Kantonen und Distrikten zur Seite. Die Mediationsverfassung vom Jahre 1803, welche der helvetischen Verfassung folgte, spricht sich über die politische Polizei nicht aus. Doch ist darin vorgeschrieben, kein Kanton dürfe einem gesetzmässig verfolgten, verurtheilten Verbrecher noch einem Beklagten, der nach den gesetzlichen Formen verfolgt werde, Asyl gewähren. Diese Vorschrift erstreckte sich augenscheinlich nur auf die Individuen, deren Auslieferung von Kanton zu Kanton verlangt wurde. Soweit Fremde die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz, nicht bloss eines einzelnen Kantons, gefährdeten, muss angenommen werden, dass die Polizeimassregeln in diesem Fall der Tagsatzung zustanden,

die nach Artikel 34 alle für die Sicherheit der Schweiz nöthigen Verfügungen zu treffen hatte. Im Konkordat betreffend die Polizeiverfügungen gegen Gauner, Landstreicher und gefährliches Gesindel vom 17. Juni 1812 verpflichten sich die ihm beitretenen Stände, keine der gemeinen Sicherheit gefährlichen Schweizer zu verbannen, sondern sie in einheimischen oder ausländischen Anstalten „in Erhaltung“ zu setzen; in Hinsicht der Fremden aber seien solche Massnahmen zu treffen, dass ihre Wegschaffung aus der Schweiz den Mitständen nicht gefährlich werde¹.

Der Bundesvertrag vom 17. August 1815 enthält nichts darüber, was für Massnahmen gegen die die Landessicherheit gefährdenden Fremden getroffen werden sollen. Nach Artikel 8, Absatz 6, hat die Tagsatzung alle Massregeln für die äussere und innere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu treffen. Ihr stand daher zu, gegen landesgefährliche Fremde einzuschreiten. Unter der Herrschaft des Bundesvertrages fiel indess dem Grundsatz nach die politische Fremdenpolizei zunächst gänzlich den Kantonen anheim. Anfangs der Zwanzigerjahre liefen von den Mächten heftige Beschwerden gegen die in der Schweiz sich aufhaltenden Flüchtlinge ein. Schon durch die Beschlüsse vom 20. August 1816 und 3. September 1819 hatte die Tagsatzung sämtlichen hohen Ständen empfohlen, darüber zu wachen, dass fremden Staaten, mit denen die Schweiz in freundschaftlichen Verhältnissen stehe, kein Anlass zu begründeten Klagen über die Tendenz und den Inhalt inländischer Zeitungen gegeben werde. Es solle überhaupt Alles vermieden werden, was den Parteigeist erwecken oder unangenehme Diskussionen, sei es in inneren oder äusseren Verhältnissen, veranlassen könnte².

¹ Offizielle Sammlung der das schweiz. Staatsrecht betreffenden Aktenstücke etc. I S. 308.

² Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts II S. 403. — Von dieser Zeit sagt Dändliker, Geschichte der Schweiz III S. 516: „Auf einem Kongress in Karlsbad im Juli 1819 ergingen scharfe Beschlüsse gegen Presse und Universitäten. „Freisinnig“ galt so viel wie „verbreche-

1821 wurde eine in Piemont ausgebrochene Revolution durch Oesterreich unterdrückt, und es flüchteten sich zahlreiche Betheiligte in die Schweiz. Oesterreich beehrte ihre Ausweisung. Bei der Peinlichkeit der Lage erliess die Tagsatzung am 14. Juli 1823 das sogenannte Fremdenkonkklusum „in Hinsicht auf den Missbrauch der Druckerpresse und auf die Fremdenpolizei“. Das Fremdenkonkklusum lud die Kantone ein, „die erforderlichen, ernsten und genügenden Massregeln auf geeignetem Wege zu ergreifen“:

1. „Dass nicht durch Missbrauch der herkömmlich und einheimisch gewordenen Gastfreiheit der Schweiz solche Flüchtlinge in dieselbe eindringen oder darin sich aufhalten können, welche — wegen verübter Verbrechen oder Störungen der öffentlichen Ruhe — aus einem anderen Staate entwichen wären, und demnach signalisirt und verfolgt würden, sowie verdächtige Fremdlinge, die während eines ihnen auf ordentliche Weise in der Schweiz bewilligten Aufenthaltes denselben zu gefährlichen Umtrieben gegen die rechtmässige Regierung einer befreundeten auswärtigen Macht oder zu Störung der Ruhe, des innern Friedens missbrauchen würden.“

2. „Dass in den daherigen Verfügungen vornämlich auf eine möglichst vollständige Uebereinstimmung in allen Ständen und auf eine genaue, schnelle und sichere Exekution das Augenmerk gerichtet werde, so dass der Eintritt von Fremden durch den Besitz vollgültiger Legitimationsschriften der anerkannten Heimatsbehörden der Fremden bedingt, und in Hinsicht auf alle Fremden, deren Regierungen Gesandte bei der Eidgenossenschaft akkreditirt haben, für die Legitimationsschriften die Anerkennung von Seite der Gesandtschaft verlangt werde, wenn solche Fremde nicht bloss durchreisen, sondern einen längeren Aufenthalt nehmen wollen.“

3. „Dass keinem Fremden, der sich nicht durch vollgültige

risch“ und von da nahmen die kläglichen, so berüchtigt gewordenen „Demagogenhatzen“ ihren Ursprung. Die Kerker füllten sich. Zahlreiche Liberale mieden lieber ihr Vaterland und flohen ins Ausland, um Leben, Freiheit und Ueberzeugung zu retten. Namentlich wurde jetzt unsere Schweiz der Zufluchtsort dieser verfolgten, deutschen Burschschafter und Liberalen.“

Legitimationsschriften seiner Heimatsbehörde oder durch genaue Bekanntschaft nach längerem Aufenthalte ausweisen könnte, neue Pässe ertheilt, diejenigen Fremden aber, welche einem Staate angehören, der einen Gesandten in der Schweiz hat, an diesen gewiesen werden, um neue Pässe zu erhalten.“

4. „Dass zu richtiger und schneller Vollziehung der Polizeiverfügung, welche in dieser Hinsicht in einem Kanton gegen einen Fremden getroffen werden könnte, die benachbarten Kantone davon ungesäumt in Kenntniss gesetzt und auch jedem Weggewiesenen seine Route so bezeichnet werde, dass er sich der Verfügung nicht entziehen könne¹.“

Wollte der Staatenbund zu dieser Zeit die äussere Sicherheit wahren und nachtheiligen Folgen vorbeugen, so musste er nothwendig die geeigneten Vorkehrungen im Gebiete der politischen Fremdenpolizei treffen. Gerade der Umstand, dass die Kantone die Polizei souverän, jeder nach seiner Weise, ausübten, erforderte einen Tagsatzungsbeschluss. Das Konklusum war eine ausserordentliche, bei den damaligen Verhältnissen gebotene Massregel. Die Akte der politischen Polizei finden ihre hauptsächlichste Erklärung in den wechselnden Zeiterscheinungen, unter denen sie gefasst werden. Die ruhigere Zeit, welche nach einigen Jahren wiederkehrte, liess das Konklusum als überflüssig erscheinen. Mit Beschluss vom 8. Heumonats 1829 stellte die Tagsatzung „die nöthige Aufsicht und Einwirkung zur Vermeidung und Bestrafung der Presslizenzen in Beziehung auf befreundete Mächte, sowie zur Handhabung einer guten Fremdenpolizei wieder vollständig den H. H. Ständen selbst anheim“. Wenige Jahre der Ruhe folgten, bis, eine Folge der auswärtigen politischen Zustände, neue Flüchtlinge in der Schweiz sich ansammelten. Durch Mazzini wurden geheime politische Vereine auf dem Boden der Schweiz gegründet. Ein Einfall in Savoyen zur Proklamirung der italienischen Republik fand von der Schweiz aus statt. Dazu kam eine Versammlung deutscher Handwerker im Steinhölzli bei Bern, welche den Unwillen der Mächte vermehrte. Das junge Italien, das junge Deutschland,

¹ Alte offizielle Gesetzessammlung II S. 71 und 72.

das junge Polen, zum jungen Europa vereinigt, entfalteten von der Schweiz aus eine heftige, geheime Agitation. In die Reihen der Flüchtlinge mischten sich damals, wie heute, Spione. Ein solcher, der Student Ludwig Lessing aus Preussen, wurde im November 1835 im Sihlhölzli bei Zürich ermordet. Der Vorfall gab das Signal zu einem neuen Notensturm der Mächte. Frankreich drohte mit einer hermetischen Sperre.

Am 11. August 1836 wurde von der Tagsatzung das zweite Fremdenkonklusum erlassen. Es enthält folgende Bestimmungen:

1. Diejenigen Flüchtlinge oder anderen Fremden, welche die ihnen von den Ständen zugestandene Zuflucht missbraucht, und die innere Sicherheit und Ruhe, oder die Neutralität der Schweiz und ihre völkerrechtlichen Verhältnisse durch Handlungen, die gehörig erhoben worden sind, gefährdet haben, sollen aus dem schweizerischen Gebiet unter Mitwirkung des Vororts weggewiesen werden. Diese Wegweisung soll unverzüglich erfolgen, es wäre denn, dass vorerst noch strafgerichtliche Verfolgung einzutreten hätte.

2. Die Untersuchung der einzelnen Fälle, welche mit möglichster Förderung geschehen soll, steht bei den Ständen, und sie veranstalten die Vollziehung des Art. 1 auf ihrem Gebiete. Sie haben sich zu diesem Ende mit dem Vorort in's Einverständniss zu setzen.

3. Der Vorort hat über die genannte schnelle und gleichförmige Vollziehung der Art. 1 und 2 zu wachen und zu diesem Behuf die geeigneten Mittheilungen und Weisungen an die Stände zu erlassen. Bei Konflikten zwischen dem vorörtlichen Staatsrath und einem Stande, betreffend einen einzelnen Fall, entscheidet der vorörtliche Staatsrath mit Zuziehung des eidgenössischen Repräsentantenraths.

4. Wenn ein Kanton die Wegweisung eines Fremden, zu welcher er in Folge vorstehender Bestimmungen verpflichtet ist, verweigert oder versäumt, so wird der Vorort den Fall an die Tagsatzung bringen, welche die unverzügliche Vollziehung des Entscheides der Bundesbehörde auf Kosten des fehlbaren Standes veranstalten wird. Das zweite Konklusum blieb bis 1838 in Kraft¹.

¹ Tagsatzungsabschied von 1836 S. 264.

Als im Jahre 1847 die neue Bundesverfassung festgesetzt wurde, war es angesichts der seit 1815 gemachten Erfahrungen begreiflich, dass beantragt wurde, dem Bunde in Bezug auf die Fremdenpolizei bestimmte Rechte zuzuweisen. Wenn die von den Kantonen zugelassenen Fremden nach Aussen agitirten, wenn sie die nachbarlichen Beziehungen störten, dann wurde dafür jeweilen das ganze Land verantwortlich gemacht. Liess die Tagsatzung im Interesse der internationalen Beziehungen der Schweiz bestimmte Einladungen an die Kantone ergehen, so war es bei der vollen Souveränität der Kantone nicht sicher, dass diese die von der Tagsatzung angeordneten Massregeln vollzogen. In konkreten Fällen entstand zudem jeweilen Streit, ob die Tagsatzung befugt sei, sich in das Flüchtlingswesen der Kantone einzumischen und sie in der Duldung von Fremden zu beschränken. In der mit der Revision beauftragten Kommission wurde daher beantragt, es solle dem Bunde die Befugniss zustehen, die Fremden zu überwachen und die nöthigen Verfügungen zu erlassen. Es wurden sogleich Bedenken gegen den Vorschlag geäussert. Man besorgte, es könnte der Vorschrift der Sinn beigelegt werden, den Bundesbehörden stände die Aufsicht und Kontrolle über die Fremden zu, so dass die Kantonalpolizei Bundessache würde. Es dürfte daher, meinte man, genügen, bei Bestimmung der Kompetenzen der Tagsatzung eine die Fremdenpolizei betreffende Vorschrift aufzunehmen. Die dem Bunde zu vindizierende Aufsicht könne überhaupt nur den Sinn haben, dass die Bundesbehörden beim Missbrauch des Asylrechts, wenn z. B. ein Fremder durch Schriften oder auf andere Weise Umtriebe gegen das Ausland sich habe zu Schulden kommen lassen, berechtigt seien, zu verlangen, dass einem solchen Flüchtlinge der Aufenthalt in keinem Kanton gestattet werde. Der im Eingang erwähnte Antrag wurde dann dahin präzisirt: „Der Bund ist berechtigt, die Polizei über Fremde auszuüben, die ihr Asylrecht in den Kantonen dazu missbrauchen, die Ruhe der Nachbarstaaten zu stören.“ Es wurde bemerkt, der Bund könne, wie es 1836 geschehen, in den Fall kommen, gegen die ruhestörenden Flüchtlinge einschreiten zu müssen, und es läge eine Inkon-

venienz darin, wenn die Befugniss der Ueberwachung nicht deutlich ausgesprochen wäre, und man sich bei Ergreifung von Massregeln auf allgemeine Befugnisse berufen müsse. Den Redaktoren wurde empfohlen, den Artikel so zu fassen, dass nicht fortwährend weitschweifige Unterhandlungen stattfinden müssten, um die Fortweisung eines Fremden verlangen zu können. Selbst ein Faktum könne genügen, um dem Bund das Recht zu verleihen, nach Ermessen einzuschreiten. In der beantragten Weise wurde der Grundsatz, der dem Bunde die Ueberwachung der Fremden einräumte, mit einer Mehrheit von 17 Stimmen genehmigt¹.

Aus der ersten Berathung der Revisionskommission ging der Verfassungsartikel hervor, welcher heute noch in der schweizerischen Bundesverfassung steht und die Basis der politischen Fremdenpolizei bildet. Er lautet: „Dem Bunde steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.“ Ein Beweis für die geschickte Fassung des Artikels ist es, dass derselbe unverändert in die revidirte Verfassung von 1874 überging.

Bei der zweiten Berathung der Revisionskommission wurde von einem Mitgliede bemerkt, es dürfte kaum angemessen sein, dem Bunde das Recht, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit gefährden, aus der Eidgenossenschaft wegzuweisen, noch besonders zu vindiziren. Dieses Recht stehe ohne Weiteres jeder Nation zu. Dagegen wurde eingewandt, bis jetzt sei es zweifelhaft gewesen, ob die Eidgenossenschaft dieses Recht wirklich besessen oder ob dasselbe bloss den Kantonen zugestanden habe. Man erinnere sich aus dem Jahre 1836, dass Wochen lang darüber debattirt wurde, ob turbulente Flüchtlinge von Bundeswegen ausgewiesen werden könnten, und dass man nur nach den heftigsten Debatten der Tagsatzung diese Befugniss zugestanden habe. Eine Ueberwachung der Fremden und ihres Treibens sei um so mehr am Platze,

¹ Beilage zum IV. Theil des Abschiedes der Tagsatzung von 1847 S. 44, 45 lit. D.

als manche Kantonsregierungen geneigt seien, allzu grosse Nachsicht walten zu lassen; sie sei gerade in der gegenwärtigen Zeit um so unerlässlicher, als die Fremden in der Schweiz ungescheut die Tendenz an den Tag legten, das Einvernehmen zwischen der Schweiz und den Nachbarstaaten aufs Neue zu kompromittiren und höchst bedenkliche Konflikte zu veranlassen. Um für die Zukunft sachbezügliche Kompetenzstreitigkeiten unmöglich zu machen, dürfte es daher angemessen sein, sich über das Recht des Bundes in der Verfassung bestimmt auszusprechen. Es wurde darauf der Artikel mit 20 Stimmen genehmigt ¹.

Als der Verfassungsentwurf von der Tagsatzung berathen wurde, machten die Gesandtschaften der Kantone wiederum verschiedene Bedenken geltend. Die Gesandtschaft des Kantons Zürich beantragte am 26. Mai 1848, den Fremdenartikel zu streichen. Man werde, betonte sie, allseitig damit einverstanden sein, dass der Bund das Recht habe, Fremde aus seinem Gebiete zu verweisen, weil er berufen sei, für die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu sorgen. Allein aus dieser Kompetenz hervorgehende Befugnisse speziell anzuführen, sei aus dem Grunde bedenklich, weil die Interpretation sich geltend machen könnte, dass dem Bunde keine anderen Attribute zuständen als die ausdrücklich in der Bundesverfassung erwähnten. Die Gesandtschaft des Kantons Graubünden verlangte, dass bestimmt gesagt werde, es stehe dem Bunde die Fremdenausweisung erst dann zu, wenn der betreffende Kanton sie nicht von sich aus verfüge. Obwalden wollte den Artikel dahin modifiziren, dass das dem Bunde unzweifelhaft zustehende Recht der Fremdenausweisung auch den Kantonen eingeräumt werde. Hinwider beantragte die Gesandtschaft des Kantons Schwyz instruktionsgemäss, den Artikel gänzlich zu streichen, weil die Bundesbehörden Massregeln ergreifen könnten, durch welche das Asylrecht beschränkt oder möglicher Weise selbst aufgehoben würde und weil ander-

¹ Beilage zum IV. Theil des Abschiedes der Tagsatzung von 1847 S. 177 lit. D.

seits im Artikel 85 bestimmt ausgedrückt sei, dass der Bundesrath für die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft und für Handhabung von Ruhe und Ordnung zu sorgen habe. Gegen die Streichung wurde wesentlich Folgendes eingewendet: Auch im bisherigen Bundesvertrage habe der Tagsatzung das Recht zugestanden, für die Sicherheit der Eidgenossenschaft die erforderlichen Massnahmen zu treffen. Gleichwohl habe die Frage, ob die Bundesbehörde befugt sei, ruhestörende Flüchtlinge wegzuweisen, heftige Kämpfe veranlasst. Man erinnere sich z. B., dass in den Dreissigerjahren dieses Recht von verschiedenen Seiten bestritten und dabei behauptet worden sei, dass das Einschreiten des Bundes eine Beeinträchtigung der Kantonsouveränität enthalte, indem es lediglich vom Ermessen der Kantonsregierungen abhängen, ob sie gewisse Fremde in ihrem Gebiete dulden oder fortweisen wollen. Jene Streitfragen hätten in der ganzen Schweiz bedeutende Aufregung verursacht und die Eidgenossenschaft beinahe in einen auswärtigen Krieg verwickelt. Es sei daher unerlässlich, dass der Bund Vollmacht erhalte, gegen solche Flüchtlinge einzuschreiten, welche das Asylrecht zu Umtrieben missbrauchen, und es dürfe den Kantonen nicht überlassen bleiben, wie weit sie die innere oder äussere Ruhe kompromittiren lassen und die Eidgenossenschaft grossen Gefahren aussetzen wollen. Wenn die Eidgenossenschaft als solche betheiligt sei, so liege es im Interesse ihrer Selbständigkeit, dass sie von sich aus gegen unruhige Fremde Polizeimassregeln treffe. In dem Artikel sei implicite dann auch die Gewährleistung des Asyls enthalten, indem man dessen Bestimmungen dahin auslegen könne, dass diejenigen Fremden nicht ausgewiesen werden dürfen, welche ruhig in der Schweiz leben und deren Sicherheit in keiner Weise gefährden.

Die Bestimmung, dass auch den Kantonen das Recht garantirt werden müsse, Fremde wegzuweisen, wurde aus dem Grunde bestritten, weil ein Kanton nicht berechtigt sein könne, einen Fremden aus dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft wegzuweisen. Der Kanton könne die Wegweisung nur für sein engeres Gebiet anordnen und es müsste daher in

einem der gegebenen Fälle die Operation der Wegweisung fünfundzwanzig Male vorgenommen werden, was nur Komplikationen veranlassen und sicherlich nicht zum Vortheile der innern Ruhe und Ordnung gereichen würde. Es unterliege keinem Zweifel, dass auch den Kantonsregierungen das Recht zustehe, die Wegweisung zu beschliessen. Um aber nicht bloss einen einzelnen Kanton, sondern die Gesamtheit vor Umtrieben unruhiger Flüchtlinge sicherzustellen, müsse den Bundesbehörden eine Vollmacht ertheilt werden, wie sie in dem Artikel beantragt sei. Der Artikel wurde mit einer Mehrheit von 16 Stimmen angenommen¹.

§ 6.

Die Organisation der politischen Fremdenpolizei der Schweiz.

Wie aus dem Vorhergehenden folgt, ist die Handhabung der politischen Fremdenpolizei seit 1848 Bundessache. Dem Bunde steht nach Artikel 70 der Bundesverfassung das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen. Dies ist die einzige Verfassungsbestimmung, auf der die administrative politische Fremdenpolizei beruht. Die Handhabung derselben ist seit Erlass des Bundesgesetzes über die Bundesanwaltschaft vom 28. Juni 1889 nicht mehr Sache des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements; vielmehr gehört sie nach Art. 3, Absatz 2 des Gesetzes zu den administrativen Attributen des Bundesanwaltes. Die Amtssprache bediente sich in neuerer Zeit häufig des Ausdrucks „Politische Polizei“. Die Bezeichnung ist ungenau, die politische Polizei ist immer Fremdenpolizei. Von der politischen Fremdenpolizei hat man die gewöhnliche Fremdenpolizei zu unterscheiden. Die letztere ist Sache der Kantone². Die Kantone nehmen die Fremden

¹ Siehe Auszug aus dem Abschiede der eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847 IV. Theil S. 101, 102.

² Um die Mitte des Monats Juli 1867 erschienen plötzlich ohne irgend welche Anzeige 190 Mann ehemalige hannoversche Soldaten unter

auf¹. Sie weisen dieselben aus ihrem Gebiete weg, wenn die Fremden sich gegen die gemeinen Landesgesetze, beziehungsweise gegen die Vorschriften der Niederlassungsverträge vergehen. Es ist dies alles gewöhnliche, nicht politische Fremdenpolizei. Zu einem Theil fällt die gewöhnliche Fremdenpolizei auch in die Kompetenz des Bundes. So behandelt das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement z. B. die aus denjenigen Bestimmungen der Staatsverträge herrührenden Anstände, welche sich auf Niederlassung, Befreiung von Militärpflichtersatz und Freizügigkeit beziehen; ferner fällt in das Gebiet des gleichen Departements die Behandlung der Verträge und

Leitung einiger Offiziere in Basel und suchten um Gestattung des Aufenthaltes nach. Sie waren zwei Monate in Holland gewesen, wo ihnen der fernere Aufenthalt aus unbekannten Gründen verweigert wurde. Ueber diesen Fall sprach sich der Schweizer Bundesrath folgendermassen aus: Die gewöhnliche Fremdenpolizei ist Sache der Kantone, und es steht daher auch nur diesen zu, zu entscheiden, wie lange sie schriftlose Fremde dulden wollen, ehe sie ihnen die auch von eigenen Landeskindern zu produzierenden Legitimationspapiere abfordern. Wenn einzelne oder alle beteiligten Kantone gehörige Legitimationspapiere oder Kautions verlangen, so können sie von den Bundesbehörden daran nicht gehindert werden, indem die Kantone verpflichtet wären, diejenigen im Kanton und in einer Gemeinde einzubürgern, welche in Folge zu langer Abwesenheit ihr hannoversches resp. preussisches Indigenat verlieren würden. Bundesblatt 1868 II S. 518 u. folg.

Ferner: „Es ergibt sich aus der historischen Entwicklung dieser Verhältnisse, sowie aus dem wörtlichen und logischen Sinne der Bundesverfassung, dass auf dem Gebiete der Fremdenpolizei im Allgemeinen die Bundesbehörden erst dann zum Einschreiten berufen, aber dann auch dazu berechtigt sind, wenn Konflikte im Innern zwischen den Kantonen entstehen oder wenn Fragen über Beziehungen zu auswärtigen Staaten vorliegen.“ Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend die polnischen Flüchtlinge. Bundesblatt 1865 III. S. 885.

¹ Ullmer, die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden I S. 341. —: Die Fremdenpolizei und insbesondere das Recht, Aufenthalt und Asyl zu geben, ist Sache der Kantone, und die Bundesbehörde kann dieses Recht nach Artikel 57 (jetzt 70) der Bundesverfassung nur beschränken, nicht erweitern, d. h. sie kann keinem Kanton Fremde gegen seinen Willen aufdrängen. Ausnahmen sind möglich bei gebieterischer Nothwendigkeit, wie eine solche z. B. im Jahre 1849 eingetreten ist bei Anwesenheit einer ganzen Armee von Flüchtlingen.

Uebereinkünfte mit auswärtigen Staaten über Auslieferung und über polizeiliche und zivilrechtliche Verhältnisse (in Verbindung mit dem Departement des Auswärtigen). Die administrative politische Polizei hat es ausschliesslich mit Fremden zu thun und zwar nur mit Fremden, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden (Art. 70 der Bundesverfassung). Bei der Unklarheit der Auffassungen werden wir dies in einem besonderen Paragraphen des Näheren ausführen.

Bei Handhabung der politischen Fremdenpolizei muss die Eidgenossenschaft sich der Organe der Kantone bedienen. Der Bund besitzt keine Polizeisoldaten oder Polizeibeamte in den Kantonen. Bei der zwischen Bund und Kantonen bestehenden Gewaltentrennung gestaltet sich daher die Handhabung der politischen Polizei und die Wahrung der nachbarlichen Beziehungen in der Schweiz schwerer als in einem Einheitsstaat mit zentralisirtem Polizeiapparat. Der Schweizer Bundesrath, beziehungsweise der Bundesanwalt, ist bezüglich der politischen Fremdenpolizei zu einem guten Theil vom guten Willen der Kantone, deren er sich zur Ausführung seiner Anordnungen zu bedienen hat, abhängig. Nach Aussen aber ist der Bund allein verantwortlich für das, was auf Schweizergebiet geschieht, beziehungsweise nicht geschieht. Sache der Bundesregierung ist es, die Interessen der Eidgenossenschaft zu wahren und für die guten Beziehungen zu den Nachbarstaaten besorgt zu sein. Die Mittel, die zur Erreichung dieser Zwecke dem Bundesrathe zu Gebote stehen, erscheinen lückenhaft. Die kantonalen Beamten z. B., welche gemäss den vom Bundesrath den Kantonsregierungen ertheilten Weisungen in der politischen Polizei thätig sind, können nach dem gegenwärtigen Staatsrecht vom Bunde nicht verantwortlich gemacht werden, wenn sie dabei ihre Amtspflicht oder die administrative Disziplin verletzen¹. Ein

¹ In seinem Referat über „den Generalanwalt der Eidgenossenschaft und die ihm einzuräumenden Befugnisse de lege ferenda“ sagt Ulrich: „Allein darüber, in welcher Weise die kantonalen Beamten für ihre diesfälligen Handlungen verantwortlich seien und welche Aufsichts- und Disziplinarbefugnisse dem Bunde zustehen, um seinen Anordnungen auch bei den Kantonsbehörden und ihren Organen Nachachtung zu verschaffen, resp.

Beamter oder Angestellter des Bundes, der über mündliche Verhandlungen oder über Akten, die ihm um seines Amtes oder um seiner Anstellung willen eröffnet werden und deren Geheimhaltung ihm geboten ist, irgend Jemandem Mittheilungen macht, wird mit einer Geldbusse bestraft. (Art. 53, litt. c des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853.) Einen kantonalen Beamten aber, der in einer eidgenössischen Angelegenheit die gleiche Handlung begeht, kann der Bund nicht bestrafen. Im Herbst 1887 ist der Polizeihauptmann Fischer in Zürich vom eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement mit einer Untersuchung des Treibens der fremden Sozialdemokraten und Polizeispione beauftragt worden. Mit amtlicher Erklärung vom 6. Januar 1888 gab Fischer den deutschen Reichstagsabgeordneten Bebel und Singer auf deren Gesuch Kenntniss von dem provokatorischen Treiben der Polizeispione Schröder und Haupt. Der Schweizer Bundesrath hatte beabsichtigt, sich an der Hand des schätzenswerthen Materials diplomatisch bei der deutschen Reichsregierung zu beschweren¹. Bereits am 27. Januar 1888 nun benutzte Singer im deutschen Reichstage die Untersuchungsergebnisse zu einer Rede gegen die Verschärfungen des Sozialistengesetzes und zitierte zum Beweise seiner Behauptungen

die Nichtbefolgung oder Verletzung derselben zu ahnden, bestehen keinerlei gesetzliche Bestimmungen. Es ist nicht zu bestreiten, dass eine genauere gesetzliche Regelung dieser Verhältnisse im höchsten Grade wünschbar und im Interesse einer klaren Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Kantone geradezu geboten erscheint. Die im Entwurfe der Expertenkommission vorliegende Novelle zum Bundesstrafrecht hat hiezu einen Anfang gemacht, indem sie als Zusatz zu Art. 53 des Gesetzes die Bestimmung aufstellt: „Den Bundesbeamten sind kantonale Beamte gleichgestellt, soweit sie in eidgen. Angelegenheiten mitzuwirken berufen sind.“ Siehe Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins 1890, erstes Heft S. 16, 17.

¹ In der über die Organisation der politischen Polizei im Nationalrath gehaltenen Rede führte Bundesrath Droz aus: „Was die Haltung des Bundesrathes betrifft, so kann ich die Erklärung abgeben, dass wir, sobald wir Kenntniss dieser Vorgänge hatten, beschlossen, von denselben nach beendigter Untersuchung der deutschen Gesandtschaft Mittheilung zu machen, selbstverständlich konfidentiell, wie das im Verkehre befreundeter Staaten gebräuchlich ist. Denn, m. H., ich muss diesen Punkt besonders betonen, die Annahme, dass eine befreundete Regierung mit

den Polizeihauptmann Fischer als Zeugen. In Folge der von den Abgeordneten Bebel und Singer im Reichstage gemachten Enthüllungen und der Haltung, in welcher die genannten Abgeordneten den Polizeihauptmann Fischer erscheinen liessen, stellte die deutsche Gesandtschaft an den Schweizer Bundesrath die Anfrage, welches seine Ansicht über das Vorgehen dieses Beamten sei, und was für Massnahmen der Bundesrath deshalb glaube treffen zu sollen. In diesem Fall besass der Bundesrath die Kompetenz nicht, Fischer direkt zur Verantwortung zu ziehen. Einen Verweis, den er aus Bern bekommen, hätte Fischer an den Bundesrath zurückschicken können. Die entschiedene Missbilligung, welche der Bundesrath über die von Fischer begangene Indiskretion am 8. Januar 1889 aussprach, ist denn auch lediglich in einem an die Regierung des Kantons Zürich gerichteten Schreiben enthalten.

Am 22. Januar 1890 hat Bezirksamtmann Baumer in Rheinfelden, der im April 1889 daselbst den Polizeiinspektor Wohlgemuth von Mühlhausen verhaftet hatte, in der „Rheinfelder Volksstimme“ zur Vertheidigung gegenüber gewissen Anschuldigungen amtliche Aktenstücke in Sachen der Wohlgemuth-affaire veröffentlicht ohne Bewilligung der Oberbehörde. Da nur dem Bundesrathe zusteht, die Akten über diesen internationalen Fall zu veröffentlichen, lud der Bundesanwalt der Eidgenossenschaft die Aargauer Regierung am 29. Januar 1890 ein, Baumer die Veröffentlichung weiterer Aktenstücke zu verbieten. Auch

anarchistischen Umtrieben ihrer Polizei einverstanden sein könne, ist von vorneherein ausgeschlossen; folglich verlangt es, wenn man sich solchen Erscheinungen gegenüber sieht, die freundnachbarliche Rücksicht, dass man sie, statt zum Gegenstande offizieller Veröffentlichung zu machen, zum Gegenstande bloss mündlicher Mittheilung mache in der Ueberzeugung, dass jene Regierung, gerade weil sie eine befreundete ist, die nöthigen Massregeln ergreifen werde, um die Wiederkehr von Vorgängen zu verhindern, welche ohne ihr Wissen und gegen ihren Willen stattgefunden haben. Demnach hat sich Polizeihauptmann Fischer dadurch, dass er seine bekannte amtliche Erklärung abgab, nicht nur gegen die administrative Disziplin verfehlt, sondern gleichzeitig unsere diplomatische Aktion gelähmt, indem er den deutschen Behörden Gelegenheit gab, ihrerseits über einen unserer Polizeibeamten Klage zu führen.“

hier konnten nur die aargauischen Behörden den schuldigen Beamten zur Verantwortung ziehen¹.

Die Lückenhaftigkeit der politischen Fremdenpolizei machte sich in neuerer Zeit, als Anarchisten, Nihilisten, Sozialdemokraten und Polizeispione wiederholt provokatorische Akte begingen, besonders fühlbar. Bereits in seinem Berichte vom Mai 1885 über die anarchistischen Umtriebe in der Schweiz sprach sich der Bundesanwalt dahin aus: „So lange unsere Kantone unter sich nicht in Beziehung stehen, und keiner weiss, was im andern vorgeht, so lange werden alle Anstrengungen der kantonalen Behörden nur mangelhafte Resultate zu Tage fördern. Eine erfolgreiche Verfolgung der anarchistischen Bewegung ist erst dann möglich, wenn allseitig eine einheitliche Orientirung stattfindet. Diese herzustellen, sind die Kantone als solche nicht im Stande; es muss dazu die Vermittlung des Bundes in Anspruch genommen werden. Zu dem Zwecke hätte der Bund eine Zentralstelle zu errichten, welcher sämtliche Kantone Bericht zu erstatten, Domizilveränderungen anzuzeigen, neue Erscheinungen, welche mit Bezug auf die anarchistische Bewegung beobachtet wurden, u. s. w. zu melden, in besonders wichtigen Fällen auch sofort Anzeige zu machen hätten. Die Zentralstelle würde dann das eingegangene Material sichten und wiederum an die Kantone dasjenige mittheilen, was für jeden einzelnen von Bedeutung sein könnte. Ueberdies könnte die Zentralstelle da, wo es nöthig erscheinen sollte, Aufschlüsse geben über den Stand der Bewegung, über Organisation und Taktik der Partei, über Mittel und Wege, dem geheimen Treiben derselben auf die Spur zu kommen, u. dgl. m. Auf diese Weise dürfte man jederzeit über den Stand der Partei genau unterrichtet sein und nöthigenfalls im gegebenen Momente auch mit Sicherheit operiren können.“

Es erfolgten neue Beschwerden von Seiten der k. deutschen Gesandtschaft, welche sich über verschiedene Kundgebungen

¹ Die Aargauer Regierung legte Baumer in Anwendung von § 24 der Organisation des Regierungsrathes wegen Amtspflichtverletzung eine Busse von 50 Fr. auf und untersagte ihm jede Veröffentlichung von amtlichen Aktenstücken betreffend die politische Fremdenpolizei.

(Zeitungsartikel und Versammlungen) mündlich beklagte, welche in der Schweiz stattfänden und gegen Deutschlands Ruhe gerichtet seien. Am 12. März 1888 erstattete der Bundesrath der Bundesversammlung Bericht über die Thätigkeit der Sozialdemokraten und Polizeispione und forderte zum „Zwecke einer bessern Organisation der politischen Polizei“ einen nachträglichen Kredit von 20 000 Frs. „Das einzige Mittel“, betont der Bericht, „der politischen Polizei diejenige feste Organisation zu geben, deren sie heute mehr denn je bedarf, besteht darin, dass der vollziehenden Behörde die Möglichkeit gewährt wird, auf die Leitung und Ueberwachung der Untersuchung einen massgebenden Einfluss auszuüben. . . . Es handelt sich insbesondere darum, überall auf schweizerischem Boden nicht nur das Treiben der Anarchisten, sondern auch die Thätigkeit der Spione, welche als solche fast naturnothwendig in agents provocateurs sich zu verwandeln die Neigung haben, planmässig zu überwachen. Zur Verwirklichung dieses Planes haben wir die Absicht, uns mit den Polizeibehörden derjenigen Kantone in Verbindung zu setzen, welche infolge der zahlreichen Bevölkerung einzelner Ortschaften ganz besonders den Umtrieben ausgesetzt sind, die wir bekämpfen wollen.“¹ Am 20. April 1888 hat dann der Bundesrath das Personal des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements durch einen Kanzleisekretär mit dem Titel „Kanzleisekretär für die Fremdenpolizei“ und durch einen neuen Kanzlisten ergänzt². Am 23. April gl. J. lud der Vorsteher des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements die Chefs der Justiz- und Polizeidirektionen solcher Kantone, in denen die zahlreichste flottante Bevölkerung sich befindet, zu einer Konferenz nach Bern ein zur Besprechung der Organisation der politischen Polizei. In einem Kreisschreiben, welches der Schweizer Bundesrath am 11. Mai 1888 konfidentiell an sämtliche Kantonsregierungen richtete, wurden die Aufgaben der kantonalen Behörden in Hinsicht der politischen Polizei also formulirt:

¹ Bundesblatt 1888 I S. 602.

² Bundesblatt 1888 II S. 433.

1. „Die kantonalen Polizeibehörden sammeln sorgfältig alle Thatsachen, welche auf ihrem Gebiete sich ereignen und unsere innere Sicherheit, sowie unsere Beziehungen zum Auslande betreffen. Ueber alle diese Vorgänge, sowie über deren Urheber erstatten sie von sich aus und ohne weitere Einladung Bericht an unser Justiz- und Polizeidepartement.

2. Insbesondere richten sie ihre Aufmerksamkeit auf die öffentlichen und geheimen Versammlungen, sowie auf die Zeitungen und Publikationen, in welchen die Fragen unserer sozialen Organisation und der politischen und sozialen Organisation in andern Staaten behandelt und diskutiert werden. Ueber diese Versammlungen und Publikationen erstatten sie ebenfalls Bericht und treffen Vorsorge, dass die diesfälligen Publikationen regelmässig unserem Departemente zukommen.

3. In Betreff derjenigen Personen, welche an solchen Versammlungen oder an der Redaktion oder Verbreitung derartiger Presserzeugnisse aktiven Antheil nehmen, sammeln die kantonalen Polizeidirektionen sorgfältig alle Notizen, welche geeignet sind, über deren Namen, Herkunft, Beschäftigung, Subsistenzmittel und Antezedentien Auskunft zu ertheilen und übersenden diese Notizen regelmässig unserem Departemente. In gleicher Weise verfahren sie auch gegenüber Fremden, deren Existenzmittel unbekannt sind oder deren Anwesenheit auch aus andern Gründen unserem Lande Schwierigkeiten bereiten könnte.

4. So oft eine dieser Personen ihren Wohnort verlässt und in einen andern Kanton zieht, ist von der kantonalen Polizeibehörde unserem Justiz- und Polizeidepartemente sofort Kenntniss zu geben und gleichzeitig der Polizeibehörde des andern Kantons, in welchen diese Person sich begeben hat, davon Mittheilung zu machen“¹.

¹ Bundesblatt 1888 IV S. 1044—1048. Von dem konfidentiellen Kreisschreiben erhielt die sozialdemokratische Presse Kenntniss. Eine starke Unruhe bemächtigte sich der Arbeiterpartei. Auch in bürgerlichen Kreisen wurden über Zweck und Verfassungsmässigkeit des amtlichen Erlasses Zweifel laut. Es entstand namentlich die Frage, ob die im Kreisschreiben von den kantonalen Polizeibehörden geforderte „Aufmerksamkeit auf die öffentlichen und geheimen Versammlungen, sowie auf die Zeitungen und Publikationen, in welchen Fragen unserer sozialen Organisation und

Die zur Reorganisation der politischen Fremdenpolizei gemachten Versuche erwiesen sich als ungenügend. Der Schweizer Bundesrath war veranlasst, sich neuerdings mit der Frage zu befassen. Dazu hat der zwischen Deutschland und der Schweiz wegen der am 30. April 1889 erfolgten Ausweisung des Mühlhauser Polizeiinspektors Wohlgemuth entstandene Konflikt Anlass ge-

der politischen und sozialen Organisation in andern Staaten behandelt und diskutirt werden“, sich lediglich auf die Fremden oder gleicher Weise auf die einheimischen Bürger erstreckte. In einer Reihe von Kantonen wurden die kantonalen Regierungen über die Tragweite des bundesräthlichen Aktenstückes interpellirt. Die schweizerischen Arbeitervereine richteten an die Bundesversammlung das Gesuch, sie wolle: a) „ihren Einfluss beim hohen Bundesrathe dahin geltend machen, dass derselbe das am 11. Mai 1888 an die h. eidgenössischen Stände erlassene Kreisschreiben betreffend Ausübung der politischen Polizei förmlich zurückzieht und ausser alle und jede Wirksamkeit setzt, b) den in der Märzsession 1888 bewilligten Nachtragskredit von 20,000 Fr. zum Zwecke einer bessern Organisation der Fremdenpolizei aufheben.“ Vorher schon, am 3. Oktober 1888, hatte der Staatsrath des Kantons Neuenburg in Bezug auf die Art und Weise, wie er den Wortlaut des Kreisschreibens auffasste, dem Bundesrath geschrieben: „Es schien uns ohne Kommentar selbstverständlich, dass die Vollziehung der vom Bundesrath den Kantonspolizeien ertheilten Instruktionen nur innerhalb der Schranken der Verfassung realisirt und keine der öffentlichen Freiheiten dadurch suspendirt oder verkürzt werden wollte. Wir hatten gefunden und finden noch, dass das Kreisschreiben es auf keine der politischen und sozialen Meinungsströmungen abgesehen habe, welche sich bis jetzt in der Schweiz frei bewegen konnten. Für uns war es augenscheinlich, dass die empfohlenen Massnahmen hauptsächlich durch das Treiben der Anarchisten, der politischen Spione und der agents provocateurs nothwendig wurden, welche für unsere innere Sicherheit und unsere internationalen Beziehungen zu einer wirklichen Gefahr geworden sind. In diesem Sinne kann der Bundesrath unserer getreuesten und unbedingtesten Mitwirkung versichert sein.“ Mit Zuschrift vom 12. Oktober 1889 antwortete der Bundesrath dem Staatsrath des Kantons Neuenburg: „Wir beilegen uns, Ihnen auf Ihre Zuschrift vom 3. d. zu erwidern, dass unser Kreisschreiben vom 11. Mai abhin, wie dessen Wortlaut zeigt, niemals einen andern Sinn gehabt hat, als den von Ihnen in dasselbe hineingelegten. . . . Durch den einstimmigen und klar ausgesprochenen Willen der Bundesversammlung aufgefordert, einen seit Langem gewünschten Dienst zu organisiren, der uns in den Stand setzen würde, rasch über Alles unterrichtet zu sein, was unsere innere Sicherheit und unsere auswärtigen Beziehungen

geben¹. Bereits in der Note des Vorstehers des Auswärtigen, Bundesrath Droz, an die deutsche Regierung vom 17. Juni 1889 ist angedeutet, der Schweizer Bundesrath beschäftige sich mit den ihm wünschenswerth erscheinenden Verbesserungen der

(Art. 102, Ziffer 8, 9 und 10 der Bundesverfassung) berührt, waren wir darauf angewiesen, uns für die Erlangung der daherigen Aufschlüsse an die Regierungen der Kantone zu wenden. Indem wir an die Mitwirkung derselben appellirten, erwarteten wir und erwarten wir ferner, von ihnen alle Informationen zu erhalten, die sie sich durch wachsame Anwendung der ihnen zu Gebote stehenden Mittel verschaffen können. Ihrerseits dürfen sie versichert sein, dass wir, die wir zu Hütern von Verfassung und Gesetz berufen sind, von diesen Informationen ebenfalls nur innert der verfassungsmässigen und gesetzlichen Schranken und Formen Gebrauch zu machen denken, ohne irgend eine der den Bürgern gewährleisteten Freiheiten zu verkürzen, und auch nur dann, wenn die Fürsorge für unsere innere Sicherheit oder unsere internationalen Beziehungen uns diesen Gebrauch zur strikten Pflicht macht.“ Die Bundesversammlung wies die Petition der Arbeitervereine im Dezember 1888 motivirt ab. Um die Arbeiterpartei nicht gegen den Bundesrath in Schutz zu nehmen, wollte die Bundesversammlung nicht frei und frank zugeben, dass das Kreisschreiben Unrichtigkeiten enthielt. Bei der Motivirung des abweisenden Beschlusses ging die Bundesversammlung vielmehr davon aus, dass das Kreisschreiben lediglich zu Missverständnissen Anlass gegeben habe, die jedoch durch das Schreiben des Bundesrathes an die Regierung des Kantons Neuenburg vom 12. Oktober 1888 und durch dessen Zuschrift an die Bundesversammlung vom 7. Dezember 1888, wonach innerhalb der verfassungsmässigen Kompetenzen lediglich das Verhalten der Anarchisten, Spione und agents provocateurs überwacht werden soll, gehoben worden seien.

¹ In der an den Schweizer Bundesrath gerichteten Note vom 5. Juni 1889 beklagt sich die deutsche Reichsregierung im Eingang also: „Wir haben seit Jahren darunter zu leiden, dass Anarchisten und Verschwörer von der Schweiz aus ihre Unternehmungen gegen den Frieden des Deutschen Reichs ungehindert ins Werk setzen durften. Die Zentralleitung der deutschen Socialdemokraten hat ihren Sitz in der Schweiz, hält dort ihre Kongresse zur Berathung und Vorbereitung ihrer Angriffe gegen uns, entsendet von dort ihre Agenten und verbreitet von dort aus die dort gedruckten Brandschriften zur Entzündung des Klassenhasses und zur Vorbereitung des Aufruhrs in Deutschland. Die schwersten anarchistischen Verbrecher, wie Reinsdorf, Neve und andere, haben ihre politische Ausbildung in der Schweiz erhalten und kamen zur Verübung ihrer Mordthaten unmittelbar aus der Schweiz nach Deutschland.“ — Gegenüber diesen Anschuldigungen hat der Bundesrath sich energisch vertheidigt. Die bezügliche schweizerische Antwortnote ist bis jetzt nicht veröffentlicht worden. Die Ausnahme-

politischen Polizei. Die Neuerung bestand darin, dass der Bundesrath der gesetzgebenden Versammlung mit Botschaft vom 17. Juni 1889 die Errichtung eines ständigen Bundesstaatsanwaltes vorschlug¹. „Im Laufe der 1880er Jahre“, lautet die Botschaft, „haben sich namentlich die politischen und sozialen Verhältnisse wesentlich geändert. Die öffentlichen Beziehungen des Landes zu den Nachbarstaaten sind mannigfaltiger und delikater geworden. Es haben auch die politischen Untersuchungen, welche zu verschiedenen Malen, insbesondere in den Jahren 1885, 1888 und 1889, durch Verhältnisse, die nicht mehr erörtert zu werden brauchen, nöthig geworden sind, zur vollsten Evidenz bewiesen, dass die polizeilichen Behörden nicht genügend organisirt sind, um solche Untersuchungen mit der wünschbaren Raschheit und Uebereinstimmung erledigen zu können. Da wir keine andere Polizei als diejenige der Kantone haben, so folgt daraus mit Nothwendigkeit, dass wir auf Mittel und Wege Bedacht nehmen müssen, welche uns die Erfüllung der uns obliegenden internationalen Verpflichtungen möglich machen². Die Kammern genehmigten das Gesetz ohne nennenswerthe Opposition. Die über die neue Institution sehr missvergnügten Arbeiter sammelten Unterschriften, um eine Volksabstimmung zu veranlassen, in der das neue Gesetz verworfen werden sollte. Sie brachten jedoch nur 25,330 Unterschriften zusammen, während zur Erlangung einer Abstimmung 30,000 vorgeschrieben sind³.

bestimmungen des deutschen Sozialistengesetzes vom 21. Oktober 1878 — dasselbe ist im Interesse auch der Schweiz am 30. September 1890 ausser Kraft getreten, — hatten zur natürlichen Folge, dass viele deutsche Sozialdemokraten in der Schweiz ihren Aufenthalt nahmen, um von da aus den Ausnahmezustand, in dem sie sich befanden, zu bekämpfen.

¹ Seit 1874 wurde der Bundesanwalt, welcher bereits seit 1849 vorgesehen war, von Fall zu Fall vom Bundesrath bezeichnet (A. S. n. F. I S. 136).

² Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bundesanwaltschaft, Bundesblatt 1889 III S. 627—634.

³ Das Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft ist enthalten in der Eidg. Gesetzessammlung, N. F., zweite Serie I S. 243.

Nach dem Gesetze über die Bundesanwaltschaft von 1889 ist das Amt des eidgenössischen Bundesanwaltes (Generalanwaltes) nunmehr ständig. Der Generalanwalt wird vom Bundesrath gewählt und steht unter dessen Aufsicht¹. Der Bundesanwalt hat eine Doppelnatur. Er ist einerseits Organ der gerichtlichen Polizei, welche die Vergehen verfolgt, die in das Gebiet der Bundesstrafrechtspflege fallen. Der Generalanwalt übt überhaupt diejenigen Funktionen aus, welche ihm durch die Bundesgesetzgebung, insbesondere durch das Gesetz über die Bundesstrafrechtspflege, übertragen sind (Art. 3, Absatz 1 des Gesetzes). Andererseits hat der Bundesanwalt die Stellung eines eidgenössischen Administrativbeamten. Er überwacht die Fremdenpolizei in Beziehung auf Handlungen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, sowie die bezüglichen Untersuchungen und unterbreitet dem Bundesrath auf Anwendung des Art. 70 der Bundesverfassung gehende Anträge (Art. 3, Absatz 2 des Gesetzes)². Soweit der Bundesanwalt sich mit der Fremdenpolizei befasst, haben seine bezüglichen Funktionen indessen ebenfalls juristischen Charakter; denn wenn der Bundesanwalt genöthigt ist, wegen der Handlungen, deren sich Fremde auf Schweizer Boden schuldig machten, einzuschreiten, so ist das Ziel seiner Thätigkeit im Grunde stets eine Reaktion gegen Rechtsverletzungen.

Die Thätigkeit der Bundesanwaltschaft auf dem Gebiete der Fremdenpolizei ist nicht so aufzufassen, als ob der Bundesanwalt, gleich einem obersten Polizeiinspektor, das Thun und Lassen der die Schweiz bewohnenden Fremden auf Schritt und Tritt zu belauern hätte. Dies zu thun, müsste er umgeben sein von einer Schar von Landjägern und Spionen. Der Bundes-

¹ Der Bundesrath hatte beantragt, den Generalanwalt dem Justiz- und Polizeidepartement zuzutheilen. Die Bundesversammlung lehnte dies jedoch ab in der Absicht, die Stellung der Bundesanwaltschaft unabhängiger zu gestalten.

² Dass der Bundesanwalt nicht blos ein Organ der Strafrechtspflege, sondern gleichzeitig Verwaltungsbeamter ist, ergiebt sich ferner daraus, dass ihm nach Art. 3, Absatz 3 des Gesetzes die Besorgung von Arbeiten auf dem Gebiete des Strafrechts übertragen werden kann, welche in den Geschäftskreis des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements fallen.

anwalt, als Funktionär der politischen Fremdenpolizei, kontrollirt die politischen Gesinnungen der Fremden in keiner Weise. Er überwacht die Fremden und ordnet bezügliche Untersuchungen an nur in Beziehung auf Handlungen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden. Das Einschreiten des Bundesanwaltes im Gebiete der politischen Fremdenpolizei setzt also bestimmte Handlungen von bestimmtem Charakter voraus¹. Daneben ist die Bundesanwaltschaft und deren Kanzlei Zentralstelle für die Kontrolle landesgefährlicher Fremder. Die Zentralstelle behält solche Fremde, welche durch ihre Handlungen die innere oder äussere Sicherheit gefährden, beziehungsweise gefährden könnten, präventiv im Auge. Wenn z. B. die Bundesanwaltschaft durch eine Kantonsregierung oder auf andere Weise Kenntniss erhält von der Thätigkeit landesgefährlicher Anarchisten oder Polizeispione, so wird sie solche Individuen durch die kantonalen Polizeiorgane beobachten lassen, sofern nicht ein sofortiges Einschreiten auf Grund des Artikels 70 der Bundesverfassung (Verhaftung, Abhörung, Ausweisung) angezeigt erscheint².

Dergestalt hat sich in jüngster Zeit die politische Fremdenpolizei der Schweiz entwickelt. Es bleibt abzuwarten, ob die dem Bund nunmehr an die Hand gegebenen Mittel hinreichen zur Erfüllung der der Schweiz obliegenden Pflichten³.

¹ Die Institution der ständigen Bundesanwaltschaft bietet eine Gewähr dafür, dass die politische Fremdenpolizei, welche bis zum Oktober 1889 unter Leitung des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zu den Funktionen des ersten Departementssekretärs gehörte, weniger schablonenhaft besorgt wird und weniger leicht in bürokratische Eigenmächtigkeit und Missachtung verfassungsmässiger Individualrechte ausarten kann. Nur Mangel an Sachkenntniss ist daher die in schweizerischen Arbeiterkreisen vorhandene Abneigung gegen die neue Organisation der politischen Fremdenpolizei zuzuschreiben.

² Es ergibt sich aus dem Kreisschreiben des Bundesrathes an die Kantonsregierungen vom 11. Mai 1888, welcher Mitwirkung die Bundesanwaltschaft von Seiten der kantonalen Polizeibehörde bedarf, um die Thatsachen fremdenpolizeilicher Natur zu sammeln und zu sichten, welche die innere und äussere Sicherheit des Landes sowie die internationalen Beziehungen berühren. (Siehe S. 36.)

³ Die Organisation der Fremdenpolizei scheint noch zu wünschen

Von der politischen Polizei ist die gerichtliche Polizei zu unterscheiden. Hat die politische Polizei einen präventiven Charakter und äussert sie sich im Ueberwachen und Ausweisen landesgefährlicher Fremder, so sucht die gerichtliche Polizei die Vergehen auf, welche in das Gebiet der Bundesstrafrechtspflege fallen ¹.

§ 7.

Auf Schweizerbürger erstreckt sich die administrative politische Polizei nicht.

Mit Absicht gebrauchten wir den Ausdruck politische Fremdenpolizei. Schon diese Bezeichnung soll darthun, dass die politische Polizei sich nur mit Ausländern zu befassen hat. Die Richtigkeit dieser Auffassung ergibt sich klar aus der historischen Entwicklung der politischen Polizei (vgl. § 5). Seit Anfang dieses Jahrhunderts waren es immer und nur Fremde, welche in Folge ihrer Umtriebe nach Aussen und Innen die Bundesbehörden veranlassten, polizeiliche Massnahmen zu ergreifen, die in der Ausweisung gipfelten. Das Fremdenkon-

übrig zu lassen. Im Geschäftsbericht des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für das Jahr 1889 findet sich folgende, dem Berichte des Bundesanwaltes ad hoc entnommene Stelle:

„Dadurch, dass sich die Untersuchung (es ist die Untersuchung betreffend die Anarchisten gemeint, die am 17., 18. und 25. August 1889 an mehreren Orten der Schweiz heimlich ein „Manifest der Schweizerischen Anarchisten“ betiteltes Imprimat verbreiteten) gleichzeitig auf mehrere Kantone erstrecken musste, hat sich gezeigt, wie misslich es ist, dass die Fremdenkontrolle auf dem ganzen Staatsgebiet nicht nach einheitlichen Grundsätzen ausgeübt wird, dass ein regelmässiger Austausch von Mittheilungen fehlt und insbesondere, dass die einschlägigen Erhebungen nicht — wenn auch nicht geradezu zentralisirt — so doch wenigstens in einer Weise gesammelt werden, welche eine unmittelbare Benutzung derselben durch alle beteiligten Amtsstellen gestatten würde. Es ist Sache der Bundesanwaltschaft, die Initiative zu dieser Reform zu ergreifen, zu welcher die Kantonsregierungen gewiss bereitwillig Hand bieten werden, da es sich ja im Grunde um ein öffentliches Interesse ersten Ranges handelt, und diese Verhältnisse der Hauptsache nach ohne Verletzung des Prinzipes der Kantonsouveränität geregelt werden können.“ Bundesblatt 1890 II S. 208.

¹ Artikel 11 und 12 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege vom 27. August 1851.

clusum vom Jahr 1823, sowie dasjenige vom Jahr 1836 hatten ausschliesslich Fremde im Auge. Und als im Jahr 1847 im Hinblick auf die vorgängigen Erfahrungen, welche die Schweiz mit dem Asylrecht gemacht hatte, dem Bunde das Recht der Fremdenausweisung eingeräumt wurde, da dachte kein Mitglied der Tagsatzung daran, dass die auf dem betreffenden Verfassungsartikel ruhende politische Polizei und die damit verbundene Beaufsichtigung sich auf die einheimischen Bürger ausdehnen solle. Der erste bezügliche Antrag, welcher in der mit der Revision des Bundesvertrages von 1815 beauftragten Kommission gestellt wurde, sprach ausdrücklich von der Polizei über Fremde, welche ihr Asylrecht missbrauchen. Auch die Verhandlungen der Tagsatzung lassen keinen Zweifel darüber aufkommen, dass die bezügliche Verfassungsvorschrift nur mit Rücksicht auf die Fremden aufgestellt wurde. Es ist da die Rede von Fremden, von unruhigen, das Asylrecht missbrauchenden Flüchtlingen, von Fremdenausweisung u. s. w. Wäre es sein Wille gewesen, dass die politische Polizei sich auch mit „unruhigen“ Schweizern befasse, so würde der Gesetzgeber wohl nicht ermangelt haben, die landesgefährdenden Umtriebe von Seiten einheimischer Bürger zum Zwecke ihrer Repression mit entsprechenden Rechtsnachtheilen zu bedrohen. Es ist dies nicht geschehen; auf Grund des Artikels 70 der Bundesverfassung können nur Fremde wegen Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes verwiesen werden.

Der amtliche Sprachgebrauch gerieth nach und nach ins Schwanken. Budgets und Staatsrechnungen der Eidgenossenschaft von 1848 bis auf die Gegenwart kennen nur den Titel „Fremdenpolizei“. Die offiziellen Jahresberichte des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements aber brauchen für das, was wir politische Fremdenpolizei nennen, zunächst die Aufschrift „Politische Flüchtlinge“; in den Siebzigerjahren kommt dann der ungenaue Ausdruck „Politische Polizei“ immer mehr auf und bürgert sich allmählig in der Amtssprache ein. Richtigerweise hätte man unterscheiden sollen zwischen „Gewöhnlicher Fremdenverkehr“ (Passwesen, Heimschaffung verarmter Fremder, polizeiliche Transporte u. s. w.) und „Poli-

tischer Fremdenpolizei“. Der vague Sprachgebrauch verleitete in und ausserhalb Amtskreisen unvermerkt zur Vorstellung, die administrative politische Polizei umfasse auch die Landesangehörigen in Bezug auf Handlungen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden oder die internationalen Beziehungen verletzen könnten. Demgemäss wurde in der Praxis angenommen, es könne das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement aus dem Titel der politischen Polizei administrativ gegen Schweizerbürger einschreiten, deren Abhörung, verbunden mit Haus-sachungen, anordnen u. s. w. Diese unzulässige Erweiterung der Fremdenpolizei vermochte sich, von bürokratischen Neigungen genährt, in neuerer Zeit in der Praxis um so leichter Eingang zu verschaffen, als fremde Elemente in ihren Aufreizungen zuweilen durch Schweizerbürger unterstützt wurden¹. Das Kreisschreiben des Bundesrathes vom 1. Mai 1888 ging anscheinend von der Voraussetzung aus, die vom eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement auszuübende politische Polizei erstrecke sich auf Fremde und Einheimische in gleicher Weise. Die Ausweisungen, welche darin den kantonalen Polizeidirektionen gegeben wurden, beschränkten sich nicht ausdrücklich auf Fremde. Das Aktenstück schreibt im Anfang ganz allgemein vor: „Die kantonalen Polizeibehörden sammeln sorgfältig alle Thatsachen, welche auf ihrem Gebiete sich ereignen und unsere innere und äussere Sicherheit, sowie unsere Beziehungen zum Auslande betreffen.“ Auf dem richtigen Boden steht das Gesetz über die Bundesanwaltschaft vom 28. Juni 1889, indem die politische Polizei (Art. 3, Absatz 2) auf Fremde beschränkt wird, welche durch Handlungen die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden.

Hier entsteht nun die weitere Frage, welche Reaktionsmittel der Eidgenossenschaft zu Gebote stehen in dem Falle, da Schweizerbürger durch ihre Handlungen die Landessicherheit gefährden. Dass auch Einheimische sich dazu eignen und dass sie Anlass zu bezüglichem Untersuchungen geben können, liegt in der Natur der Sache und ist thatsächlich vorgekommen².

¹ Bundesblatt 1889 II S. 782, 783.

² In der Rede, die Bundesrath Droz, Vorsteher des Departements

Unsere Ausführungen haben unumstösslich dargethan, dass weder Art. 70 der Bundesverfassung noch das Gesetz über die Bundesanwaltschaft die Ausübung der administrativen politischen Polizei gegenüber Schweizern gestattet. Wie soll denn gegebenen Falls gegen Landesbürger verfahren werden? Soweit Schweizer völkerrechtswidrige Handlungen begehen oder die innere oder äussere Sicherheit verletzen, kann gegen sie nur die gerichtliche Polizei nach Massgabe der Bestimmungen der Bundesstrafrechtspflege einschreiten¹. Die Thätigkeit, welche der Bundesanwalt gegen Schweizerbürger entfaltet, kann folglich nur im Hinblick auf die bestimmten Strafandrohungen des Bundesstrafrechts oder anderweitiger gesetzlicher Vorschriften eintreten. Nun liegt der Einwand nahe, ein Schweizer könnte die innere oder äussere Sicherheit gefährden, ohne dass die Eidgenossenschaft dem Schuldigen ein Härlein krümmen dürfte, während ein Fremder ausgewiesen würde. Der Einwand hat

des Aeussern, am 20. März 1888 im Nationalrath über die Organisation der politischen Polizei gehalten hat, findet sich die Stelle: „Leider haben die Untersuchungen seit 1885 mehr als einmal herausgestellt, dass Schweizerbürger ältern oder jüngern Datums, mögen sie bezahlte Agenten gewesen sein oder nicht, an den gegen die innere oder äussere Sicherheit des Landes gerichteten Umtrieben theilgenommen haben. Wir sind diesem verwerflichen Handeln gegenüber gestanden wie das atheniensische Gesetz gegenüber dem Vtermord, den Solon in seinem Strafgesetzbuch nicht vorgesehen hat. Aber die Lücke, die sich in dem unserigen vorfindet, kann ergänzt werden.“ Bundesblatt 1888 I S. 694.

¹ Art. 11 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege vom 27. August 1851 schreibt vor: Die gerichtliche Polizei sucht die Vergehen auf, welche in das Gebiet der Bundesstrafrechtspflege fallen, sie nimmt Beweise auf und überliefert die Thäter der Gerichtsbehörde. Art. 12: Die gerichtliche Polizei wird unter der Leitung des Bundesrathes und zunächst des Departements der Justiz und Polizei ausgeübt: a. von der Anwaltschaft des Bundes und der Kantone; b. von den Beamten und Angestellten der Polizei des Bundes und der Kantone; c. von den Beamten und Angestellten der Bundes- und Kantonsverwaltungen; von jedem in seinem Wirkungskreise. Für unseren Gegenstand kommt Art. 4, Absatz 1 noch besonders in Betracht: Bei politischen Vergehen tritt die Verfolgung nur in Folge einer vorläufigen Entscheidung des Bundesrathes ein. (Bei gemeinen Vergehen schreitet der Bundesanwalt auf die Aufforderung des Bundesrathes oder von sich aus ein.)

seine Berechtigung; allein daraus würde sich lediglich die Nothwendigkeit ergeben, das Bundesstrafrecht entsprechend zu erweitern. Dass aber der Schweizerbürger Gegenstand einer ihn überwachenden administrativen politischen Polizei sei, die ihre Zentraleitung in einem Bureau der Bundesregierung in Bern hätte, schon diese Vorstellung allein widerstrebt dem schweizerischen Volksgefühl vollständig.

§ 8.

Das Wesen der Ausweisung.

Ausweisung ist zwangsweise, polizeiliche Entfernung eines Einwohners aus dem Staatsgebiet. Daher die Bezeichnung Ausweisung. Die Ausweisung ist eine Gemeinde-, eine Distrikts-, eine Landesverweisung. In Bundesstaaten kann sich die Ausweisung auf den Einzelstaat oder auf den Gesamtstaat erstrecken¹. Die politische Ausweisung ist stets Landesverweisung. Die Ausweisung ist gänzlicher Entzug des Aufenthaltsrechtes. Mit der Ausweisung ist dem Ausgewiesenen eo ipso das Wiederbetreten des Staatsgebiets verboten². Von der Ausweisung unterscheidet sich die Internirung darin, dass das Individuum in seiner Wohnfreiheit eingeschränkt wird. Der Staat weist dem Internirten einen bestimmten Ort seines Gebiets zum Aufenthalt an. Die

¹ Den Schweizerbürgern, welche in Folge eines strafgerichtlichen Urtheils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren sind, kann die erlangte Niederlassung entzogen werden; sie kann ferner denjenigen Schweizerbürgern entzogen werden, welche wegen schwerer Vergehen wiederholt gerichtlich bestraft worden sind, ebenso denjenigen, welche dauernd der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last fallen und deren Heimatgemeinde, beziehungsweise Heimatkanton, eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt. Art. 45 Absatz 2 und 3 der Bundesverfassung. Was hier Entzug der Niederlassung heisst, ist nichts anderes als gewöhnliche, polizeiliche Ausweisung. Absatz 5 des gleichen Verfassungsartikels gebraucht denn auch den Ausdruck „Ausweisung“.

² Der Schweizer Bundesrath macht die Ausgewiesenen regelmässig darauf aufmerksam, sowie auf die Folgen der Uebertretung der Landesverweisung. Im Ausweisungsbeschluss betreffend Wohlgemuth, um nur ein Beispiel zu erwähnen, lautet Ziffer II des Dispositivs: „Dieser Beschluss, wird der Regierung des Kantons Aargau mitgetheilt mit der Einladung

politische Ausweisung ist nicht Strafe¹. Der Ausgewiesene erleidet nicht eine Freiheitsstrafe. Wäre die Ausweisung Strafe, so müsste ein bestimmtes Delikt begangen, eine bestimmte Strafandrohung übertreten worden sein, und es würden nicht die Regierungen, sondern die Gerichte beurtheilen, ob ein Fremder auszuweisen sei. Die Strafe ist ein Akt der Gerechtigkeit. Durch die Ausweisung soll nicht verletztes Recht wiederhergestellt, sondern es sollen die Interessen des Staates präventiv geschützt werden. Ein Unschuldiger darf nicht bestraft, wohl aber ausgewiesen werden, sobald das über dem Wohle des Einzelnen stehende Staatswohl es erheischt. Wenn die Umtriebe Fremder zum Gegenstande einer strafgerichtlichen Untersuchung gemacht werden, weil sie als Verbrechen erscheinen, so ist der Staat nicht verhindert, die betreffenden Individuen auch in dem Fall auszuweisen, da die Untersuchung keine Anhaltspunkte zur strafrechtlichen Verfolgung bieten sollte².

denselben dem Wohlgemuth, nebst Art. 63 litt. a des Bundesstrafrechts von 1853, eröffnen zu lassen.“ Nach Art. 63 werden Landesfremde, welche in Anwendung von Art. 70 der Bundesverfassung polizeilich weggewiesen wurden und ohne Erlaubniss der zuständigen Bundesbehörde zurückkehren, mit Geldbusse bestraft, mit welcher in schwereren Fällen Gefängniss bis auf zwei Jahre verbunden werden kann.

¹ Es ist die Ausweisung nicht als eine Strafe anzusehen, die über den Fremden verhängt wird, sondern als eine polizeiliche Sicherheitsmassregel, die der Staat zur Aufrechthaltung der Rechtsordnung ergreift. Bericht des Bundesrathes über den Rekurs des Don Cajetan Carli. Bundesblatt 1869 III S. 567. — v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts II 645 bemerkt: Die Ausweisung trägt an sich keinen Strafcharakter; sie bildet keine Vorstrafe. — vgl. ferner Bès de Berc, S. 6 — Bléteau, de l'Asile et du droit d'Expulsion en droit français, thèse pour le doctorat S. 314. — Desjardins, la loi de 1849 et l'Expulsion des Etrangers, in der Revue des deux Mondes L. (1882) S. 665. — Martitz a. a. O. I. S. 12, 38.

² a. Im Januar 1874 wurde in der Schweiz ein „Appel des Catholiques suisses aux puissances signataires du traité de Vienne contre la violation de ce traité par les autorités suisses“ verbreitet. Ein Ballot solcher in Bar-le-Duc, Departement der Meuse, gedruckten, vom Abbé Defourny, Pfarrer zu Beaumont en Argone (Frankreich) verfassten Druckschriften wurde dem Père Collet, presbytère de Notre Dame in Genf, zugesandt.

Von der Ausweisung unterscheidet sich die Auslieferung in mehrfacher Hinsicht. Im Gegensatz zur Ausweisung setzt die Auslieferung stets ein vom Ausländer begangenes, bestimmtes Verbrechen voraus. Die Ausweisung ist ein einseitiger, freiwilliger Hoheitsakt des Staates, in dessen Gebiet der Ausländer sich befindet¹. In gewissen Fällen freilich kann die Ausweisung völkerrechtliche Pflicht sein. Die Auslieferung setzt stets eine Requisition des auswärtigen Staates voraus. Die Auslieferung ist in der Regel durch Staatsverträge geordnet und insoweit Vertragspflicht. Zur Ausweisung pflegen die Staaten sich nicht zu verpflichten. Der ausweisende Staat lässt sich lediglich von seinen eigenen innern oder äussern Interessen leiten. Der ausliefernde Staat aber erweist dem ersuchenden Staat einen Akt der Rechtshilfe. Er vollzieht einen Akt der Rechtspflege des ausliefernden Staates². Der Extradirte wird aus dem Staatsgebiet entfernt, um dem Strafrichter überliefert zu werden. Der Ausgewiesene aber ist frei mit der einzigen Einschränkung, dass er das Territorium, aus dem er ausgewiesen worden, ohne Erlaubniss der zuständigen Landesbehörde nicht wieder betreten darf.

Die Ausweisung geschieht entweder unter dem Gesichtspunkt

Dieser verbreitete eine gewisse Anzahl Exemplare in der Schweiz und im Auslande. Der Bundesrath ordnete eine gerichtliche Untersuchung an, indem er Collet's Handlungen als ein Verbrechen gegen die Eidgenossenschaft (Art. 37 des Bundesstrafrechts) betrachtete. Auf Antrag der Bundesanwaltschaft und des Untersuchungsrichters wurde die Untersuchung niedergeschlagen. Nichtsdestoweniger hat der Bundesrath den Abbé Collet am 7. Februar 1874 aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft weggewiesen. Bundesblatt 1874 I S. 138, 205, 242.

b. Am 26. Februar 1885 eröffnete der Bundesrath eine strafrechtliche Verfolgung gegen diejenigen Individuen (Anarchisten), die auf schweizerischem Gebiete zur Begehung von gemeinen Verbrechen im In- oder Auslande aufgefordert oder auf andere Weise versucht hatten, die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit des Landes zu stören. Auch in diesem Fall wurde die Verfolgung gemäss dem Antrage der Untersuchungsorgane niedergeschlagen. Gleichwohl verwies der Bundesrath am 3. Juni 1885 21 Anarchisten des Landes. Bundesblatt 1885 III S. 236.

¹ Vgl. Bès le Berc a. a. O. S. 37.

² Lammasch a. a. O. S. 42.

der politischen Fremdenpolizei, oder der gewöhnlichen Fremdenpolizei oder der Strafrechtspflege.

Bei der politischen Ausweisung stehen immer allgemeine Landesinteressen, die innere oder äussere Sicherheit, die internationalen Beziehungen u. s. w. in Frage.

Die Ausweisung unter dem Gesichtspunkt der gewöhnlichen Fremdenpolizei ist bundesgesetzlich oder durch Staatsverträge näher geregelt. Sie tritt aus den mannigfachsten Gründen ein, z. B. wegen Verarmung, Vagantenthums, Bettelns, unsittlicher Aufführung, Mangels der vorgeschriebenen Legitimationspapiere u. s. w. (vgl. Art. 40 der Schweizer Bundesverfassung, ferner die von der Schweiz mit auswärtigen Staaten geschlossenen Niederlassungsverträge).

Die vom Richter zu verhängende gerichtliche Ausweisung erscheint im Gegensatz zur politischen Ausweisung als Strafe. Martitz (Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, erste Abtheilung S. 27) nennt die im Zusammenhang mit einer Strafe verfügte Ausweisung eine nachhaltige Ergänzung der gegen den Ausländer in Geltung gesetzten strafrechtlichen Massregel. Daneben ist freilich die strafgerichtliche Ausweisung, gleichwie Gefängniss oder Zuchthaus, zugleich Sicherungsmittel. Nach Art. 44 der Bundesverfassung darf kein Kanton einen Kantonsbürger aus seinem Gebiete verbannen (verweisen) oder ihn des Bürgerrechts verlustig erklären. Hiernach dürfen die Kantonsbürger nicht strafgerichtlich aus dem Kantonsgebiet oder einem Theil desselben verwiesen werden. Dieser Rechtsschutz erstreckt sich auch auf die niedergelassenen kantonsfremden Schweizerbürger. Nach Art. 60 der Bundesverfassung sind nämlich die Kantone verpflichtet, alle Schweizerbürger in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eigenen Kantons gleichzustellen¹. Dürfen die Kantone ihre

¹ Blumer-Morel, Bundesstaatsrecht I S. 456, Zeitschrift für schweizerische Gesetzgebung und Rechtspflege I S. 180—190, II S. 104—106, ferner Hilty, Ueber Landesverweisung nach eidgenössischem Recht, abgedruckt in der Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege II S. 606—634, besonders 620, 621.

Bürger und die Bürger anderer Kantone nicht gerichtlich aus ihrem Gebiete weisen, so steht es ihnen dagegen frei, die Bürger anderer Kantone auf dem Administrativwege zu entfernen. Sie brauchen einem niedergelassenen Schweizer, der wegen schwerer Vergehen wiederholt bestraft worden ist, nur die Niederlassung zu entziehen, indem sie ihn aus dem Kanton wegweisen. Dadurch ist der Bürger eines andern Kantons verhindert, in dem betreffenden Kanton Wohnsitz zu nehmen. Wenn der Schweizerbürger in Folge eines strafgerichtlichen Urtheils sich nicht im Besitz der bürgerlichen Rechte und Ehren befindet, kann jeder Ort der übrigen Schweiz ihm die Niederlassung verweigern. Es bleibt ihm dann nur noch seine Heimgemeinde zum Wohnsitz übrig. Es war früher streitig, ob ein kantonsfremder Schweizer, auf Grund des Artikels 45, Absatz 3 der Bundesverfassung, nur aus der Niederlassungsgemeinde oder aber gleich aus dem ganzen Kanton weggewiesen werden dürfe. Im Rekursfall Emmenegger hat die Bundesversammlung die Ausweisung aus dem ganzen Kanton für zulässig erklärt¹.

Gerichtlich kann ein Schweizerbürger heute noch auf Grund des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853 des Landes verwiesen werden. Gegenüber Schweizerbürgern darf die Strafe der Landesverweisung indessen nie länger als auf zehn Jahre ausgesprochen werden. Auch ist sie niemals gegenüber rückfälligen oder gefährlichen Verbrechern in Anwendung zu bringen. Die Landesverweisung soll stets nur in Verbindung mit einer Freiheitsstrafe oder mit Amtsentsetzung verhängt werden. Im Uebrigen bleibt es dem Ermessen des Richters überlassen, ob und in welchen Fällen er die Verbannung eintreten lassen will; ausgenommen bei denjenigen Vergehen, bei welchen das Gesetz blosse Geldbusse androht. Bei der Landesverweisung soll die Wahrscheinlichkeit vorhanden sein, dass der zu Verurtheilende im Stande sei, ausser Landes sich auf eine rechtliche Weise durchzubringen. Die Landesverweisung zieht den Verlust des Land- und Bürgerrechtes nicht nach sich². Obschon

¹ Bundesblatt 1881 IV 449, 1882 II 356, 751, 834, III 84.

² Art. 2 und 5 des Bundesstrafrechts.

Schweizer nach Art. 44 der Verfassung nicht mehr gerichtlich aus den Kantonen weggewiesen werden dürfen, so ist nicht zu bezweifeln, dass auf Grund des Bundesstrafrechts einheimische Bürger zur Stunde noch zeitweilig können aus der Schweiz weggewiesen werden.

§ 9.

Die Ausweisung als Ausfluss der Staatshoheit.

Der Staat ist berechtigt, auf seinem Gebiet frei zu schalten und zu walten. Dies ist jedoch nicht ein absolutes Recht. Der Staat darf von demselben keinen Gebrauch machen, der andere Staaten in dem ihnen zustehenden nämlichen Hoheitsrechte verletzt. Seinem höchsten Willen sind alle Gebietseinwohner unterworfen. Der Fremde begibt sich mit dem Eintritt ins Staatsgebiet ohne Weiteres in die Territorialgewalt. Er unterwirft sich, gleich dem in ein fremdes Haus getretenen Gast, der staatlichen Hausordnung. Ist der Staat befugt, selbstständig die Bedingungen in Hinsicht der Fremdenzulassung zu bestimmen, so hängt es gleicher Weise von ihm ab, festzusetzen, unter welchen Voraussetzungen er den Fremden das Verbleiben im Lande gestatten will. Der Staat ist ungehindert, den Fremden einer strengeren Rechtsordnung zu unterwerfen als den Nationalen¹.

In Ausübung seines Hoheitsrechtes darf aber der Staat bei der Fremdenausweisung nicht willkürlich verfahren. Die Ausweisung muss in jedem einzelnen Fall durch die Staatsinteressen geboten sein. Würde der Staat einen Fremden durchaus willkürlich entfernen, so könnte sich der Heimatsstaat mit Recht in der ihm schuldigen Achtung verletzt fühlen und veranlasst sein, sich über die seinem Angehörigen zu Theil gewordene Unbill zu beschweren. Wenn der ausweisende Staat solchen

¹ In der Schweiz kommt es vor, dass wenn ein Fremder und ein Schweizer der nämlichen Umtriebe sich schuldig machen, der Fremde ausgewiesen wird, indess den Schweizerbürger weder die Ausweisung noch Strafe erteilt.

berechtigten Klagen kein Gehör liehe, würde er sich Retorsionen oder Repressalien aussetzen.

Schliesst der Staat mit einem andern Staat einen Niederlassungsvertrag ab, kraft dessen die Angehörigen des einen Staates im andern frei zugehen, sich zeitweilig oder dauernd darin aufhalten können, so geht er deswegen des Rechts der politischen Ausweisung nicht verlustig, es wäre denn, dass er darauf *expressis verbis* verzichtete¹. Es ist daher nicht nöthig, dass der Staat beim Abschlusse eines Niederlassungsvertrages sich das politische Ausweisungsrecht förmlich vorbehalte².

Bléteau sagt: „Les Français qui se trouvent dans un canton, étant assimilés aux ressortissants des autres, ne peuvent donc être expulsés que par suite d'un jugement pénal. L'expulsion

¹ In Artikel 4 des Niederlassungsvertrages mit Deutschland vom 31. Mai 1890 hat die Schweiz sich das Recht der politischen Ausweisung ausdrücklich vorbehalten, ebenso das Recht der Ausweisung aus Gründen der Armen- und Sittenpolizei, sowie wegen Verbrechen und Vergehen (gerichtliche Ausweisung). Die Botschaft des Schweizer Bundesrathes vom 5. Juni 1890 — Bundesblatt 1890 III S. 2224 — bemerkt dazu: Artikel 4 bestätigt einfach einen völkerrechtlichen Grundsatz, welcher bereits im Art. 7 des Vertrages von 1876 enthalten war (Ausweisung infolge eines Strafurtheils, aus Gründen der Sitten- und Armenpolizei, oder wegen Gefährdung der innern und äussern Sicherheit des Landes — Art. 70 der Bundesverfassung). Obwohl dieser Grundsatz unbestritten ist, so hat man doch für angezeigt erachtet, demselben in einer besonderen Bestimmung Ausdruck zu geben, weil es sich um eine Ausnahmsmassregel handelt, durch welche Rechte aufgehoben werden, die im Vertrage garantirt sind.

² Martitz a. a. O. S. 20: „Vom positiven Völkerrecht als Ausfluss staatlicher Territorialhoheit anerkannt, ist das Ausweisungsrecht nicht erst eines besonderen vertragsmässigen Vorbehaltes unter den Mächten bedürftig; und selbst bei der liberalsten Gestaltung, Handhabung und Sicherung des Gastrechts, selbst bei weitgreifender Betheiligung der Ausländer an Rechtsschutz und gesetzlichen Einrichtungen im Lande, selbst gar bei ihrer rechtlichen Gleichstellung mit den Inländern hat es stets als vorbehalten zu gelten.“ Wharton II S. 517: „It may always be questionable whether a resort to this power is warranted by the circumstances, or what department of the Government is empowered to exert it; but there can be no doubt that it is possessed by all nations, and that each may decide for itself when the occasion arises demanding its exercise.“

pour un motif politique ne peut les atteindre“¹. Diese Folgerung zieht Bléteau aus Artikel 1 des schweizerisch-französischen Niederlassungsvertrages vom 23. Februar 1882, nach welchem die Franzosen in jedem Kantone der Eidgenossenschaft in Bezug auf ihre Personen auf dem nämlichen Fusse und auf die gleiche Weise aufzunehmen und zu behandeln sind, wie es die Angehörigen der andern Kantone sind oder noch werden sollten; ferner aus Artikel 45, Alinea 1 der Bundesverfassung, der jedem Schweizer das Recht einräumt, sich innerhalb des schweizerischen Gebiets an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt. Ausnahmsweise kann die Niederlassung denjenigen, welche in Folge eines strafgerichtlichen Urtheils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte oder Ehren sind, verweigert oder entzogen werden. Bléteau hat den dritten Absatz des gleichen Artikels gänzlich übersehen, nach welchem die Kantone administrativ solche Schweizer anderer Kantone ausweisen (die Niederlassung entziehen) können, welche wegen schwerer Vergehen wiederholt gerichtlich bestraft worden sind, oder die dauernd der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last fallen, ohne von der Heimatgemeinde oder dem Heimatkanton angemessen unterstützt zu werden. Des Verfassers Irrthum ist ein doppelter. Die Rechte der Franzosen, überhaupt der Ausländer in der Schweiz in Hinsicht auf die Niederlassung richten sich nach den Niederlassungsverträgen. Nach Artikel 1 können die Franzosen in der Schweiz nur zu- und abgehen, zeitweilig oder dauernd sich da aufhalten, wenn sie den Gesetzen und Polizeiverordnungen nachleben. Artikel 5 setzt fest, dass die Wegweisung der Franzosen durch gesetzliche Verfügung oder gemäss den Verordnungen über die Sittenpolizei und den Bettel erfolgen könne. In allen diesen Fällen der gewöhnlichen Fremdenpolizei geschieht die Ausweisung administrativ². Was die politische Ausweisung wegen Gefährdung der innern oder äussern Sicherheit der Schweiz betrifft, so besteht kein Zweifel, dass die Schweiz dieses Recht

¹ Bléteau S. 365.

² Bundesblatt 1882 I S. 698.

auch gegenüber Franzosen besitzt, obschon dasselbe im Niederlassungsvertrag nicht ausdrücklich erwähnt ist, wie z. B. im deutsch-schweizerischen [Niederlassungsvertrag vom 31. Mai 1890¹. „Si le conseil fédéral“, schrieb am 8. Juli 1882 die Schweizer Gesandtschaft in Paris dem französischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, „ne considère pas le traité d'établissement, malgré ses termes restrictifs en matière d'expulsion, comme pouvant porter atteinte au droit attribué à la Confédération par l'article 70 de la constitution, il ne saurait contester au Gouvernement de la République le droit de procéder de la même manière². Damit steht die schweizerische Ausweisungspraxis in Einklang. Am 3. Juli 1885 hat der Bundesrath den Anarchisten Johann Grave von Puy de Dome, französischen Bürger, zuletzt in Genf, auf Grund des Artikels 70 der Bundesverfassung aus der Schweiz weggewiesen, ohne dass Frankreich reklamirt hätte³.

§ 10.

Die Schranken des Ausweisungsrechts.

Der Staat darf die Fremden nicht allgemein aus seinem Gebiete wegweisen. Ein Staat, der dies thäte, würde sich ausserhalb der völkerrechtlichen Gemeinschaft der Staaten setzen⁴. Bald genug müsste er am Widerstande der Staaten

¹ Der gleichen Ansicht ist Pictet, Etude sur le traité d'Etablissement entre la Suisse et la France, S. 50 und folgende.

² Pictet S. 53.

³ Bundesblatt 1885 III S. 237.

⁴ „Allerdings die unbedingte, als freies Souveränitätsrecht generell und willkürlich zu übende Befugniss, das staatliche Territorium für alle Ausländer abzuschliessen, Fremde aus dem Lande zu treiben, gesteht der völkerrechtliche Verband heutzutage keinem seiner Mitglieder zu. Eine solche Prätension müsste den Anspruch involviren, sich von der allgemeinen Verkehrsgemeinschaft der Staaten nach einseitigem Ermessen beliebig abzuschliessen zu können.“ Martitz, internationale Rechtshilfe in Strafsachen I S. 18. — Kayser, Handwörterbuch der Staatswissenschaften I S. 1044, dürfte mit seiner Ansicht, dass die Ausweisungsbefugniss unbegrenzt sei, soweit nicht etwa Gesetze oder Verträge Schranken auferlegen, ziemlich vereinzelt dastehen. Abgesehen von Gesetzen und Staatsverträgen, ist das Aus-

erfahren, dass die Gebietshoheit des Staates kein absolutes Recht ist. Einzelne Fremde oder ganze Kategorien darf der Staat dagegen wegweisen, aber nicht nach Laune und Willkür. Es muss die Ausweisung vielmehr von den öffentlichen Interessen gefordert sein. Worin diese bestehen, das zu beurtheilen steht einzig dem ausweisenden Staate zu. Der Heimatstaat des Ausgewiesenen ist befugt, vom ausweisenden Staat die Angabe der Ausweisungsgründe zu fordern. Ein Staat, der von seiner Ausweisungsbefugniss einen willkürlichen Gebrauch machen würde, hätte zu gewärtigen, dass die betroffenen Staaten in gleicher Weise mit seinen im Auslande wohnenden Bürgern verfahren würden.

Im Kriegsfall oder bei drohenden oder eingetretenen Unruhen ist der Staat berechtigt, nicht bloss bestimmte Individuen, sondern ganze Kategorien von Fremden wegzuweisen, sofern dies nach seinem Ermessen im Interesse der Landesvertheidigung oder im Interesse von Ruhe, Ordnung und Sicherheit liegt¹. Es wäre jedoch unstatthaft, dass der Staat die Angehörigen seines Kriegsgegners lediglich aus Nationalhass vertriebe. Es müssen Anhaltspunkte vorhanden sein, dass die Anwesenheit derselben eine Gefahr für den Staat bildete. Nach beendigtem Krieg besteht kein Grund mehr, die Ausgewiesenen weiterhin fern zu halten. Denjenigen Individuen jedoch, denen ein persönliches Verschulden zur Last fällt, braucht der Staat sein Gebiet nicht wieder zu öffnen.

weisungsrecht schon durch die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts eingeschränkt. — Bulmerincq, S. 240 nennt eine unbeschränkte Ausweisung rechtswidrig, eine beschränkte rechtmässig und vom internationalen Recht im Staatenverkehr gefordert und wohlbegründet.

¹ v. Holtzendorff, Rechtslexikon I S. 215: An der Berechtigung des Staates, eine Ausweisung zu Kriegszeiten zu verfügen, kann nicht gezweifelt werden. Auch erkannte der Reichskanzler an, dass die von Frankreich im Kriege von 1870 gegen Deutsche durchgeführte Austreibung zwar grausam und hart, aber nicht völkerrechtswidrig gewesen sei. — Bar, *l'Expulsion des Etrangers* im *Journal du droit international privé* XIII S. 10 bemerkt, die Ausweisung durch legislative Massregel sei bei einem ausgebrochenen oder bevorstehenden Kriege gerechtfertigt, wenn die Anwesenheit der dem feindlichen Staate angehörenden Fremden staatsgefährlich sei.

§ 11.

Die Ausweisung als völkerrechtliche Pflicht.

Bei Missachtung der Landesgesetze und Polizeivorschriften durch die im Staat wohnenden Fremden können nur die Interessen des Aufenthaltstaates in Frage stehen. Wenn ein Fremder im Staate ein Verbrechen begeht, die Verordnungen über die Armen- und Sittenpolizei übertritt oder die innere Sicherheit gefährdet, kommen nur die inneren Interessen des Staates in Betracht, in dem der Ausländer wohnt. Den auswärtigen Staaten kann es gleichgültig sein, ob der Staat in solchen Fällen Bestrafung oder Ausweisung eintreten lässt. Die Handlungen der Fremden können aber auch in Wort und Schrift gegen den Frieden und die Rechtsordnung anderer Staaten gerichtet sein. Jeder Staat kann fordern, dass gegen seine Ruhe und seinen Bestand von auswärts keine Feindseligkeiten begangen werden¹. Die dem auswärtigen Staate schuldige Achtung und Rücksicht wird verletzt, wenn ein anderer Staat es geschehen lässt, dass einzelne seiner Einwohner fortwährende, systematische Angriffe auf die Staatseinrichtungen, Staatsoberhäupter und Regierung machen². Der

175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

¹ Bulmerincq S. 238: Die Staaten der internationalen Rechtsgemeinschaft haben sich auch Beistand in Bezug auf die Präventivpolizei zu leisten. Eine der Vorbeugungsmassregeln zur Abwehr drohender Umtriebe und Angriffe auf den auswärtigen Staat ist die Ausweisung. — S. 241: Auch ohne Aufforderung Seitens des beeinträchtigten Staates wird ein Staat, auf dessen Gebiet sich eine Störung des Rechtsfriedens eines anderen Staates vollzieht, solchen Vorbereitungen, Handlungen und Verbrechen wehren müssen. Nur so erfüllen die Staaten ihre Pflicht als Glieder der internationalen Rechtsgemeinschaft und können auf Gegenleistung Anspruch erheben. Wenn aber ein Staat nur gegen ihn selbst gerichtete Angriffe abwehrt, andere aber gewähren lässt, so ist eine Konsequenz seiner eigenen Handlungsweise, wenn auch andere Staaten den gegen ihn gerichteten Unternehmungen nicht wehren, sondern seine Theorie des *laissez faire* auch gegen ihn anwenden. Besonders hat England, das sich solch unbeschränkter Asylgewährung rühmte, in neuester Zeit die Rückwirkung in empfindlicher Weise erfahren müssen.

² In der Rede, die Bundesrath Droz am 20. März 1888 im Schweizer Nationalrath über die „Reorganisation der politischen Polizei“ hielt, findet sich folgende Stelle: „Es ist ein elementarer Grundsatz des Völkerrechts,

Staat, der gegen solche Vorkommnisse in seinem Gebiete, gleichviel ob die Nationalen oder die Ausländer sich derselben schuldig machen, nicht reagierte, würde Dinge hingehen lassen, die er selbst sich von einem andern Staate auch nicht gefallen liesse, nicht gefallen lassen muss. Die Beziehungen von Staat zu Staat würden gestört, die völkerrechtliche Staatengemeinschaft schwer geschädigt, wenn die Staaten nicht stetig, gleich menschlichen Individuen, nachbarliche Rücksichten walten liessen. Bestehen ohnedies gespannte Verhältnisse zwischen zwei Staaten, so können an sich unbedeutende Verletzungen nachbarlicher Pflichten hinreichen, einen Kriegszustand herbeizuführen. Je mehr in Folge der wachsenden Völkersolidarität die internationalen Beziehungen zunehmen, desto weniger dürfen die Rücksichten von Staat zu Staat missachtet werden. Bei Missachtung des Völkerrechts auf Schweizergebiet treten nicht allein polizeiliche Massnahmen, sondern je nach der Natur der völkerrechtswidrigen Handlungen strafrechtliche Verfolgungen ein, so wenn von der Schweiz aus ein fremdes Gebiet verletzt oder eine andere, völkerrechtswidrige Handlung begangen wird (Artikel 41 des Bundesstrafrechts). Ebenso wird die öffentliche Beschimpfung eines fremden Volkes oder seines Souveräns oder einer fremden Regierung bestraft (Artikel 42)¹. Doch findet in diesem Fall die Straf-

der aber nicht genug wiederholt werden kann, dass jeder souveräne Staat seinen innern Haushalt nach freiem Belieben einzurichten befugt ist. Wenn es uns passt, den Grundsätzen einer fortgeschrittenen Demokratie zu huldigen, wenn es andern Ländern passt, sich monarchistisch einzurichten, so steht es uns ebenso wenig an, uns in ihre Angelegenheiten, als es ihnen ansteht, sich in die unsrigen zu mischen. So oft man sich von diesem weisen Grundsatz entfernt, ist Störung der guten Beziehungen der Völker unter einander, ist wechselseitige Gereiztheit die unausbleibliche Folge. Ohne Zweifel steht uns das Recht zu, die politischen Ereignisse in den Nachbarstaaten frei zu beurtheilen, und umgekehrt steht ihnen, uns gegenüber, das gleiche Recht zu; aber wenn diese Beurtheilung sich nicht in den Schranken des Anstandes und sachlicher, den internationalen Rücksichten entsprechenden Würdigung hält, wenn sie in Beleidigungen, Aufreizungen, in Angriffe, in eine Art bewusster Einmischung in die Angelegenheiten der andern Staaten ausartet, hört sie auf, Duldung beanspruchen zu können.“ Bundesblatt 1888 I S. 693, 694.

¹ Dieser Artikel stiess bei der Berathung in der Bundesversammlung

verfolgung nur auf Verlangen der betreffenden Regierung statt. Ueberdies wird gefordert, dass der Eidgenossenschaft Gegenrecht gehalten werde. Ferner ist die Beschimpfung eines bei

auf heftige Opposition. Seit 1851 ist es nur einmal vorgekommen, dass eine auswärtige Regierung auf Grund von Artikel 42 des Schweizer Bundesstrafrechts (Oeffentliche Beschimpfung eines fremden Volkes oder seines Souveräns oder einer fremden Regierung wird mit einer Geldbusse bis auf Frs. 2000, womit in schweren Fällen Gefängniss bis auf 6 Monate verbunden werden kann, bestraft) beim Bundesrath ein Strafgesuch gestellt hat. Karl Schill in Basel, ein 23jähriger Handlungscommis, verbreitete an der Basler Fastnacht vom 20./22. Februar 1888 ein „Vive la France“ betitelt Gedicht. Mit Note vom 26. März 1888 stellte die kaiserlich deutsche Gesandtschaft beim schweizerischen Bundespräsidenten im Auftrage ihrer Regierung das Gesuch, der Bundesrath wolle wegen Beschimpfung der elsass-lothringischen und deutschen Regierung die schuldigen Personen zur Strafe ziehen. Am 10. April 1888 beschloss der Bundesrath die strafrechtliche Untersuchung gegen Verfasser, Herausgeber und Verbreiter des Gedichts, nachdem von der deutschen Regierung das gesetzlich bestehende Gegenrecht war nachgewiesen worden. Am 19. Juni wurde Schill von den eidgenössischen Geschwornen gemäss Artikel 42 des Bundesstrafrechts wegen öffentlicher Beschimpfung der kaiserlich deutschen und elsass-lothringischen Regierung zu einer Geldbusse von Frs. 800, eventuell zu einer Gefängnissstrafe von 160 Tagen verurtheilt. Siehe Zeitschrift für Schweizer Strafrecht von Stooss, erster Jahrgang S. 314, wo das Urtheil abgedruckt ist; siehe ferner Hilty, Politisches Jahrbuch, Jahrgang 1888 S. 757.

Im Jahr 1878 zog die „Avant-garde, organe collectiviste et anarchiste“, welche seit März 1878 in Chaux-de-fonds erschien, die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. In mehreren Artikeln wurde die Nothwendigkeit eines Umsturzes der heutigen Gesellschaftsordnung vertheidigt und damit die Beseitigung der Repräsentanten derselben gerechtfertigt. Die Handlungen eines Hödel und Nobiling wurden ausdrücklich gebilligt und entschuldigt. Und als am 25. Oktober der Mordversuch des Juan Oliva (Moncasi) am spanischen König begangen wurde, erklärte die Avant-garde am 18. November: „Nous acceptons la solidarité morale qui nous revient dans sa tentative“ und fügte bei, dass es kindisch wäre, nicht zu erkennen, dass es Menschen gebe, welche für die Umgestaltung der Institutionen ein wahres Hinderniss bilden „et qu'on ne pourra promptement changer celles-ci sans faire disparaître ces obstacles“. Der Bundesrath beschloss die gerichtliche Strafverfolgung. Am 16. April 1879 wurde der Verfasser Paul Brousse von Montpellier von den eidgenössischen Geschwornen zu 2 Monaten Gefängniss und 10jähriger Verbannung aus der Schweiz verurtheilt. Bundesblatt 1879 II S. 644—645, 648—651, 1880 II S. 652.

der Eidgenossenschaft beglaubigten Repräsentanten einer fremden Regierung mit Strafe bedroht (Artikel 43). Untersuchung und Bestrafung der in den genannten Artikeln erwähnten Fälle tritt indessen nur ein auf Beschluss des Bundesrathes (Artikel 4 der Bundesstrafrechtspflege vom 27. August 1851).

Zu Feindseligkeiten und Angriffen nach Aussen wird mit Vorliebe das Gebiet solcher Staaten missbraucht, die ihr Territorium den Fremden weitherzig öffnen, die insbesondere politisch Verfolgte bei sich aufnehmen, die den Einwohnern grosse politische Rechte gewähren. Diese Erfahrung hat seit Jahrzehnten die Schweiz gemacht. Hätten die in der Schweiz wohnenden Fremden nicht von jeher ihre politischen Umtriebe nach Aussen, insbesondere gegen ihren eigenen Heimatstaat gerichtet, so würde die Eidgenossenschaft einer politischen Fremdenpolizei kaum bedürfen und Artikel 70 der Bundesverfassung würde nicht als Ausweisungsgrund die Gefährdung der äussern Sicherheit des Landes nennen. Die Einheimischen selber enthalten sich in der Regel jedweder Agitationen und Umtriebe nach Aussen. Wenn einzelne Schweizer eine Ausnahme machten und vom schweizerischen Boden aus in Rede und Schrift unstatthafte Angriffe auf auswärtige Staaten glaubten machen zu sollen, so befanden sie sich jeweilen im Gefolge ausländischer Führer. Soweit bei der politischen Ausweisung die Rücksichten auf die Nachbarstaaten in Erwägung kommen, ist die Ausweisungspraxis der rings von Grossstaaten umschlossenen Eidgenossenschaft interessanter als diejenige irgend eines andern Staates. Man kann seit 1848 kein Blatt der Geschichte der politischen Fremdenpolizei der Schweiz umwenden, keinen Blick in die zahlreichen Fälle politischer Ausweisung thun, ohne in allen Variationen immer wieder auf die nachbarlichen Rücksichten hingewiesen zu werden, die fortwährend Massnahmen gegen einzelne fremde Individuen, hin und wieder gegen ganze Kategorien, erheischten. Wenn die Fremden ihre Aufreizungen zu Umsturz und Empörung nach Aussen richten, wenn sie entsprechende Literatur in den auswärtigen Staat schmuggeln, so ist es natürlich, dass der letztere solche Vorkommnisse zum Gegenstand diplomatischer Vorstellungen und Beschwerden macht. Eine vorsichtige Regie-

rung wird durch spontane Massnahmen dergleichen diplomatischen Beschwerden des Auslandes möglichst vorzubeugen suchen¹. Der Staat darf derartige Angriffe nach Aussen nicht gestatten. „Les Etats“, schrieb Martens dem Generalsekretär des Instituts für Völkerrecht, „n'ont pas le droit de permettre que leur territoire devienne la base d'opérations dirigées contre l'ordre public et contre les chefs des gouvernements étrangers“². Ein Staat, der es ungeachtet diplomatischer Beschwerden unterliesse, gegen Fremde, die den Frieden auswärtiger Staaten bedrohen, einzuschreiten, würde den benachtheiligten Staat zur Selbsthülfe berechtigen³. Er kann die Verantwortlichkeit nicht mit dem Hinweis ablehnen, dass nicht seine eigenen Bürger, sondern Fremde die rechtswidrigen Handlungen begehen. Denn die Verantwortlichkeit ist ohne Weiteres dadurch begründet,

¹ Ein bezüglicher Bericht des Schweizer Bundesrathes an die Bundesversammlung vom Jahr 1849 sagt hierüber mit Recht: „Wir halten es für unehrenhaft für eine Nation, wenn sie mit der Erfüllung internationaler Verpflichtungen zuwartet, bis sie vom Ausland gemahnt werden muss und ihr das traurige Dilemma bleibt, entweder fremden Zumuthungen und Drohungen nachzugeben oder eine Rechtfertigung zu versuchen, die von der öffentlichen Meinung, wenn nicht desavouirt, doch in Zweifel gezogen werden kann.“ Bundesblatt 1848 I Nr. 20 S. 421

² *Annuaire de l'institut* 1880 I S. 269. — „Der Staat ist verpflichtet, nicht zu gestatten, dass das Asyl dazu missbraucht werde, um die Rechtsordnung und den Frieden der andern Staaten zu gefährden und völkerrechtlich verbunden, diejenigen Massregeln zu treffen, welche nöthig sind, um solchen Missbräuchen zu wehren.“ Bluntschli, *das moderne Völkerrecht* S. 229. — Kaiser, *schweizerisches Staatsrecht* III S. 211 und folgende. — Hartmann, *Institutionen des Völkerrechts in Friedenszeiten* S. 253. — v. Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts* II S. 67. — Resch, *das europäische Völkerrecht* S. 94. — Bléteau, *a. a. O.* S. 318.

³ Hartmann, *a. a. O.* S. 48. Die Note des Fürsten Bismarck vom 26. Juni 1889 an den Schweizer Bundesrath enthält u. a. den Satz: „Wenn ich aus der Note vom 17. die Andeutung entnehme, dass die Schweizer Regierung sich mit den ihr wünschenswerth erscheinenden Verbesserungen ihrer internationalen Polizei beschäftigt, so entnehme ich daraus gern die Hoffnung, dass das Ergebniss dieser Bemühung uns in Zukunft der Nothwendigkeit überheben werde, unseren Schutz gegen verbrecherische Unternehmungen deutscher, in der Schweiz wohnender Sozialdemokraten ausschliesslich selbst und diesseits der Grenze zu übernehmen.“

dass die Handlungen von seinem Gebiete aus erfolgen. In seinen Verhältnissen nach Aussen kann ferner der Staat sich nicht darauf berufen, dass ihm zur Abwehr völkerrechtswidriger Handlungen die geeigneten Hülfsmittel abgehen¹. Als vorübergehende Entschuldigung möchte dies gelten, wenn ein Staat bei den komplizirten modernen Staatsformen, man denke an die schweizerische Eidgenossenschaft, wo über Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse eine Bürgerabstimmung stattfinden muss, sofern 30,000 Schweizer es verlangen, ausser Stande ist, die nöthigen Einrichtungen sofort ins Leben zu rufen. Grundsätzlich aber muss der Staat alle die Einrichtungen besitzen, die ihm gestatten, die völkerrechtlichen Pflichten gehörig zu erfüllen².

Die völkerrechtliche Pflicht, Angriffe auf den Frieden und die Rechtsordnung anderer Staaten abzuwehren, ist die gleiche, ob der Staat neutralisirt sei oder nicht. Diese Frage wurde im Jahr 1889 bezüglich der Schweiz, die seit 1815 neutralisirt ist, praktisch. In der Note vom 5. Juni 1889 leitete die deutsche Regierung die völkerrechtliche Pflicht der Schweiz zur Abwehr feindseliger Angriffe auf das Deutsche Reich aus der neutralisirten Stellung der schweizerischen Eidgenossenschaft ab, und

¹ „Die Ausrede unzureichender Mittel entschuldigt nicht; jeder Staat muss sorgen, dass seine Mittel ausreichend seien, internationalen Pflichten gerecht zu werden. Dieselben gehen sowohl dahin, Verletzungen vorzubeugen, als solche, wenn sie vorkommen, zu strafen.“ Heffter-Geffcken, das europäische Völkerrecht, S. 147, Anmerkung 1.

² In der Hinsicht ist das Beispiel der Schweiz höchst lehrreich. Um die Aufreizungen nach Aussen wirksamer überwachen und bekämpfen zu können, war die Schweiz im Jahr 1888/89 genöthigt, die Fremdenpolizei besser zu organisiren, einen ständigen Bundesanwalt einzusetzen und eine Revision des Bundesstrafrechts in Angriff zu nehmen. Wie Martens (Völkerrecht I S. 209) sehr zutreffend bemerkt, ist die bundesstaatliche Entwicklung der Schweiz zu einem nicht geringen Theil den gebieterischen Anforderungen zuzuschreiben, welche die internationalen Verhältnisse an den Staat stellten. Es wurde vor 1848 die Ohnmacht des lose gefügten schweizerischen Staatenbundes, insbesondere in seinem Verhältniss nach Aussen, bitter empfunden. — Resch, S. 94.

zwar machte sie dies als eine der Schweiz vertragsmässig obliegende Verbindlichkeit geltend¹.

Soweit aus dem Verhältniss eines neutralisirten oder freiwillig neutralen Staates Pflichten erwachsen, kommen sie lediglich mit Rücksicht auf den Krieg in Betracht². Bei drohendem oder ausgebrochenem Krieg proklamiren die neutralisirten und freiwillig neutralen Staaten die Neutralität und ergreifen die zu deren Wahrung geeigneten Massnahmen. Pflichten liegen dem neutralisirten Staat in Friedenszeiten nur insofern ob, als er nicht befugt ist, Zustände zu schaffen, die ihm die Aufrechterhaltung der Neutralität im Kriegsfall verunmöglichen würden

¹ Die betreffende Stelle der Note lautet: „Wenn jedoch die Schweiz fernerhin zulässt, dass von ihrem Gebiet aus die deutschen Revolutionäre den inneren Frieden und die Sicherheit des Deutschen Reichs bedrohen, so wird die Kaiserliche Regierung gezwungen sein, in Gemeinschaft mit den ihr befreundeten Mächten die Frage zu prüfen, inwieweit die Schweizer Neutralität mit den Garantien der Ordnung und des Friedens vereinbar ist, ohne welche das Wohlbefinden der übrigen europäischen Mächte nicht bestehen kann. Nachdem wesentliche Theile der Verträge, auf welchen die Neutralität der Schweiz beruht, durch den Gang der Ereignisse hinfällig geworden sind, lassen sich die darin zu Gunsten der Schweiz enthaltenen Bestimmungen nur aufrecht erhalten, wenn die Verpflichtungen, welche aus ihnen erwachsen sind, auch von der Schweiz erfüllt werden. Dem Schutz der Neutralität durch die Mächte steht Seitens der Eidgenossenschaft die Verbindlichkeit gegenüber, nicht zu dulden, dass von der Schweiz aus der Frieden und die Sicherheit anderer Mächte bedroht werde.“

Gegenüber zwei Zürichern, die ihn am 24. August 1890 in Kissingen besuchten, hat sich Bismarck inbetreff der mehrerwähnten Noten, die er mit Beziehung auf die politische Fremdenpolizei im Sommer 1889 an den Schweizer Bundesrath gesandt hatte, folgendermassen geäussert: „Die diplomatischen Noten hatten nur den Zweck, die Schweizer Regierung zu veranlassen, sich unsere lieben Landsleute drüben etwas näher anzusehen, jene Leute, die unter dem Schutze der Schweizerfreiheit aus sicherem Versteck sich erlauben durften, uns fortwährend zu molestiren, ohne dass wir dagegen etwas thun konnten. Wir wissen wohl, dass das nicht Schweizer, sondern unsere eigenen Landsleute waren. Nun ist ja Alles besser geworden.“

² Dem entspricht, dass in den Handbüchern des Völkerrechts Pflichten und Rechte der Neutralen ausschliesslich unter der Lehre vom Krieg dargestellt werden.

oder auf eine gewollte Verletzung der Neutralität im Kriege hinzielten. Hierher gehört z. B. der Abschluss von Allianzen zu einem Angriffskriege¹. Dagegen folgt aus ihrer Unabhängigkeit, dass die Schweiz in einem sie berührenden Streite frei ist, einem Nachbarstaate den Krieg zu erklären und Bündnisse für diesen Fall zu schliessen². Vom drohenden oder eingetretenen Kriege zwischen dritten Staaten abgesehen, sind hingegen die völkerrechtlichen Pflichten der Schweiz, überhaupt neutralisirter Gebiete, die nämlichen wie die eines jeden andern Staates. Daher ist das Recht auswärtiger Staaten auf Massnahmen gegenüber den auf ihr Gebiet sich erstreckenden Umtrieben und Einmischungen nicht aus der Neutralisirung, sondern einzig aus den allgemein völkerrechtlichen Pflichten herzuleiten³. Im Gebiete der politischen Fremdenpolizei liegen der Schweiz keine besondern, keine grössern Pflichten ob, als jedem andern Staat, der ein Glied der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft bildet⁴.

Zu jeder Zeit hat der Schweizer Bundesrath bezüglich der politischen Polizei die aus dem Völkerrecht fliessenden, internationalen Pflichten ausdrücklich anerkannt. „Die schweizerische

¹ Hilty, die Neutralität der Schweiz in ihrer heutigen Auffassung S. 70. — Rivier a. a. O. S. 314, 423.

² Blumer-Morel, III S. 386.

³ Zu welch' irrigen Auffassungen hinsichtlich der politischen Polizei die Schweizer Neutralität Anlass gibt, dafür liefert der Schweizer Bundesrath selber ein Beispiel. In dem Berichte des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend den Rekurs des aus der Schweiz weggewiesenen Publizisten Gehlsen findet sich der Satz: „Es bleibt den politischen Flüchtlingen ein grosses Gebiet zu freier Bewegung und politischer Diskussion in der Schweiz übrig; aber es erscheint nicht als statthaft, dass sie unser Gebiet benutzen, um unter Missachtung der Neutralität, die wir selbst beobachten wollen, in die politischen Kämpfe eines befreundeten Staates eine Agitation hineinzutragen, die kein Staat dulden kann.“ Bundesblatt 1879 II S. 991. Es ist klar, dass es sich hier nicht um eine Missachtung der Neutralität, sondern um die allgemeinen Verpflichtungen des Völkerrechts handelte.

⁴ Wir vermögen daher die nachstehende Ansicht Hilty's (die Neutralität der Schweiz S. 68) nicht zu theilen: „Höchstens könnte man mit einer gewissen Billigkeit sagen und daran streift mitunter die gegentheilige Anschauung, ohne den richtigen Kern ganz zu erfassen, dass ein ewig

Eidgenossenschaft soll und wird auch fernerhin ihre Unabhängigkeit und ihre politischen Rechte als selbständige Nation mit allen zu Gebote stehenden Mitteln wahren und aufrecht erhalten; sie soll und wird aber auch anderseits ihren völkerrechtlichen Vorphpflichtungen ein gewissenhaftes und treues Genüge leisten, und nimmermehr kann sie zugeben, dass ihr unentweihter Boden zum Tummelplatze auswärtiger Parteien erniedrigt werde, welche ihre Stellung auf neutralem Gebiete so ganz zu verkennen und die Interessen des gastfreundlichen Landes so oft ausser Acht zu setzen scheinen¹. . . . Frägt man uns aber, was wir hier unter internationalen Verpflichtungen und unter den Bedingungen des Asylrechts verstehen, so antworten wir hierüber Folgendes: Wir dulden an fremden Flüchtlingen (richtiger Weise sollte es heissen an Fremden) nicht, dass sie vom schweizerischen Gebiet aus gegen andere Staaten Feindseligkeiten ausüben oder vorbereiten; wir dulden nicht, dass sie durch Aufreizung zu Meuchelmord und Aufruhr die schweizerische Presse schänden und andern Staaten den Krieg erklären; wir dulden nicht, dass sie unser Vaterland entehren, indem sie die Ueberzeugung verbreiten, dass in der Schweiz die schändlichsten Attentate gebilligt und begünstigt werden². Den gleichen Standpunkt sehen wir den Schweizer Bundesrath vierzig Jahre später einnehmen: „Dagegen sollen die Fremden, welche, sei es als politische Flüchtlinge, sei es kraft besonderer

neutraler, also in hervorragendem Sinne befriedeter Staat sich an klare, völkerrechtliche Verpflichtungen noch in höherem Massstabe gebunden erachten müsse, als ein jeder andere, weil eben die andern Staaten ihm gegenüber auf die ultima ratio, das äusserste und letzte Mittel, ihn zur Beobachtung des Völkerrechts zu zwingen, den Krieg, im Interesse der europäischen Politik ein für alle Male verzichtet haben.“ Die Schweiz hat den Wienerkongress-Mächten gegenüber keine vermehrten oder verschärften völkerrechtlichen Pflichten übernommen, wie sie anderseits in dieser Beziehung auch nicht besseren Rechts ist. Unserer Ansicht nach haben die Mächte in Folge der Neutralisirung keineswegs auf das Recht verzichtet, die Schweiz im äussersten Fall mit Waffengewalt zur Beobachtung des Völkerrechts zu zwingen. Ebenso muss der Schweiz die Befugniss zustehen, unter Umständen Verletzungen des Völkerrechts zum casus belli zu machen.

¹ Bundesblatt 1849 I Nr. 8 S. 182.

² Bundesblatt 1849 I Nr. 20 S. 421.

Niederlassungsverträge, unser Gebiet betreten, es sich gesagt sein lassen, dass sie damit auch Pflichten gegen das Land übernehmen. Sie haben nicht nur unsere Einrichtungen zu respektiren, sondern sich andern Staaten gegenüber so zu verhalten, wie wir dies selbst zu thun verpflichtet sind. Die Gefühle der Verbitterung, welche sie gegen ihre Heimat nähren mögen, können in unsern Augen irgend welche von unserm Gebiet ausgehende Feindseligkeiten ihrerseits nicht rechtfertigen. Wenn wir ihnen von der Pressfreiheit und den freien Versammlungsrechten Gebrauch zu machen gestatten — von politischen Rechten, welche das Schweizervolk sich selbst in seiner Verfassung garantirt hat — so geschieht es unter der Bedingung, dass sie sich derselben würdig zeigen; wenn nicht, so haben wir das Recht und die Pflicht, auf sie die Gesetze des Landes anzuwenden“¹.

§ 12.

Gegenstand der Ausweisung.

Gegenstand der Ausweisung sind die Fremden (Ausländer)². Als Fremder gilt, wer nicht in dem Staatsgebiet, das er bewohnt, eingebürgert ist. Die Fremden haben, gleichviel, ob sie mit oder ohne Ausweispapiere im Staate wohnen, kein unbedingtes, absolutes Aufenthaltsrecht³. Gegen die Fremden richtet sich die Ausweisung, weil sie einem andern Staate angehören. Sie stehen zu ihm nicht wie die Einheimischen im Verhältniss der Zugehörigkeit⁴. Der Ausländer ist immer Fremder, ob er

¹ Rede des Bundesrathes Droz betreffend die Reorganisation der politischen Polizei, gehalten im Nationalrath am 20. März 1888. Bundesblatt 1888 I. S. 692.

² Sont étrangers tous ceux qui n'ont pas un droit actuel de nationalité dans l'Etat où ils se trouvent, sans égard s'ils sont de passage ou s'ils sont résidants ou domiciliés, s'ils sont réfugiés ou s'ils sont entrés dans le pays par suite d'une libre détermination de leur volonté. Vorschlag von Martitz betreffend die Ausweisung, gemacht in der Lausanner Versammlung des Instituts für Völkerrecht. Annuaire de l'Institut X S. 237.

³ „Fremde sind im Staate prinzipiell nur geduldet.“ Zorn, das Reichsstaatsrecht I S. 287.

⁴ v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts II S. 639.

Langhard, Polit. Fremdenausweisung.

nun unter dem Schutze eines Niederlassungsvertrages oder ohne einen solchen das Staatsgebiet bewohnt. Der Unterschied, den die positive Gesetzgebung einzelner Staaten bezüglich der politischen Ausweisung zwischen niedergelassenen und nicht niedergelassenen Fremden macht, ist kaum gerechtfertigt. Ob ein mit Niederlassungspapieren versehener Fremder oder einer ohne Papiere die innere oder äussere Sicherheit des Landes gefährde, die Handlung ist dieselbe.

Nach schweizerischem Recht unterliegen alle Fremden dem Ausweisungsrecht. Der Ausweisungsartikel der Bundesverfassung findet auf alle Fremden ohne Unterschied Anwendung, sowohl auf die mit vollkommen regelmässigen Papieren versehenen, als auf die, welche keine solchen besitzen, sei es, weil sie politische Flüchtlinge, Deserteure oder einfache Refraktäre sind¹. Man pflegt in der Schweiz das Recht der politischen Ausweisung oft ausschliesslich im Hinblick auf politische Flüchtlinge zu betrachten, die das ihnen gewährte Asyl missbrauchen. Diese Auffassung ist einseitig. Der politischen Polizei sind, wie schon gesagt, alle Fremden, ob sie freiwillig oder unfreiwillig im Lande weilen, in gleicher Weise unterworfen. Die politischen Flüchtlinge sind gegenüber andern Fremden keineswegs privilegiert. Gleich Niedergelassenen verwirken sie das Recht, fernerhin im Staate zu wohnen, wenn sie zu einer Gefahr für das Land werden. Wollte man einen Unterschied machen

¹ Bericht des Bundesrathes betreffend die Genfer Beschwerde vom 17. Juli 1858, Bundesblatt 1858 II S. 251; ferner Bericht der ständeräthlichen Kommission über den gleichen Gegenstand, wo gesagt ist, selbst ein angesehener Fremder, anerkannter Angehöriger eines auswärtigen Staates, langjähriger Niedergelassener, mit den besten Papieren versehen, könne ausgewiesen werden, sobald er die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährde. Bundesblatt 1858 II S. 253, ferner Bundesblatt 1869 III S. 567. — Es kann kein Zweifel darüber walten, dass auch Frauen sowie Minderjährige ausgewiesen werden dürfen, wenn sie Handlungen begehen, welche die Ausweisung rechtfertigen. Die mit regelmässigen Schriften versehenen Fremden befinden sich insofern in einem günstigeren Rechtsverhältnisse mit Bezug auf die Niederlassung und den Aufenthalt im Staate, als sie unter Umständen den Schutz der Verträge und die Dazwischenkunft der diplomatischen Vertreter anrufen können. Bundesblatt 1869 III S. 567.

zwischen politischen Flüchtlingen, d. h. bloss geduldeten und in allen Formen der Staatsverträge niedergelassenen Fremden, so könnte man sagen, die ersteren hätten sich doppelt zu hüten vor Feindseligkeiten nach Aussen, weil sie als Asylgeniessende lediglich geduldet sind. Gegenüber Fremden, die nur das Gastrecht des Staates geniessen, ist daher die politische Polizei jedenfalls ebenso strenge, wie gegenüber Niedergelassenen zu üben, falls sie die Sicherheit des gastfreundlichen Schutzstaates gefährden¹.

Wenn ein unter dem Schutze der Exterritorialität stehender Fremder (Gesandter, Konsuln etc.) die innere oder äussere Sicherheit des Empfangsstaates gefährdet, so ist der letztere berechtigt, unter Anführung der Gründe die Abberufung der betreffenden Person zu verlangen und Genugthuung zu fordern. Der Empfangsstaat darf überdies die nöthigen vorbeugenden Massregeln treffen, bis die Abberufung erfolgt. Doch darf er die extritoriale Person nicht verhaften, ihre Papiere nicht mit Beschlag belegen. Der Empfangsstaat kann sie auffordern, das Land binnen bestimmter Frist zu verlassen. Er kann sie im Weigerungsfall an die Grenze bringen. Im letztern Falle hat

¹ „Es ist eine würdige und edelmüthige Politik der Schweiz, wenn sie dem politisch Verfolgten ein Asyl gewährt und sich in dieser Beziehung von auswärtigen Staaten weder etwas abtrotzen noch abschmeicheln lässt; ja im Grunde leistet sie damit selbst Europa einen grossen Dienst und es haben ja im Laufe der Jahre sozusagen alle Parteien in Europa von dieser Freistätte Gebrauch gemacht. Allein es ist heilige Pflicht Aller, welche von diesem ihnen gewährten Schutze Gebrauch machen, auch alles das zu unterlassen, was ihrem Beschützer gerechtfertigte Beschwerden von Seiten des Auslandes zuziehen könnte; sie dürfen sich keiner Handlungen schuldig machen, welche die Sicherheit der Freistätte selbst gefährden könnten, und wenn sie nicht delikat genug sind, dies selbst zu fühlen, so muss man sich nicht scheuen, ihnen den Standpunkt klar zu machen und sie vor das Haus zu stellen, dessen Frieden sie gefährden. Gerade die Wünschbarkeit einer hochherzigen Ausübung des Asylrechts erfordert Strenge gegen den Frevler, der die Heiligkeit des Asyls nicht beachtet und den schützenden Boden zu einem Tummelplatze seiner Spekulationen und Leidenschaften zu machen versucht.“ Dubs, das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, II S. 198, 199.

die extraterritoriale Persönlichkeit es sich selber zuzuschreiben, wenn sie mit Gewalt aus dem Staate erfernt wird¹.

Fremden Beamten, welche das Staatsgebiet betreten, nicht um mit der Regierung zu verhandeln, sondern um dort zu beobachten oder sonst für die Zwecke ihres Heimatsstaates sich zu bethätigen, schuldet der Aufenthaltsstaat keinerlei Rücksichten. Er darf sie ohne weiteres verhaften, verhören, ihre Papiere mit Beschlag belegen, sie vor Gericht stellen, aus dem Staatsgebiet wegweisen, wenn sie die Rechtsordnung des Aufenthaltsstaates verletzen². Hierher gehört der schon erwähnte Fall des Polizeiinspektors Wohlgemuth von Mühlhausen, der zu einer *cause célèbre* wurde. Am 30. April 1889 hat der Schweizer Bundesrath Wohlgemuth aus dem Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft weggewiesen, nachdem er in Rheinfelden (Aargau) zuvor verhaftet worden war. Er wurde ausgewiesen, weil er auf Schweizergebiet Handlungen begangen hatte, die in ihrem Resultate geeignet sein konnten, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden. Wohlgemuth hatte den Schneider Lutz in Basel durch den schriftlichen Auftrag „Wühlen Sie nur lustig drauf los!“ veranlasst, in baslerischen Arbeiterkreisen zu agitiren³. Deutschland hat die Verhaftung und Ausweisung seines Beamten zum Gegenstand eines Notenwechsels gemacht, indem es darin eine Verletzung der internationalen Rücksichten glaubte erblicken zu sollen. Aus dem Gesagten ergibt sich indessen, dass Wohlgemuth's Ausweisung durchaus in Einklang mit dem Völkerrecht steht. Es war nicht eine Frage des Völkerrechts, sondern der Politik, ob die Schweiz Wohlgemuth, unter einer geeigneten Androhung für die Zukunft, laufen lassen oder sich unter Vorlage der kompromittirenden Korrespondenzen bei der deutschen Regierung beschweren oder ihn ausweisen wollte⁴.

¹ v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, III S. 649, 650.

² v. Holtzendorff, a. a. O. III S. 662.

³ Bundesblatt 1889 II S. 685.

⁴ Indem die Schweizer Regierung sich für die Ausweisung entschied, hatte sie sich durch erlaubte Selbsthülfe Genugthuung verschafft. Im Fall einer diplomatischen Aktion hätte sie es auf den guten Willen der deutschen Regierung ankommen lassen müssen, ob diese die schuldige Genugthuung

§ 13.

Die Ausweisung Landesangehöriger.

Die Ausweisung Landesangehöriger findet in der Regel nicht mehr statt¹. In einzelnen Staaten kommt sie noch vor². Vom Standpunkt des internationalen Rechts erregt sie Bedenken. Der Staat, welcher seine Angehörigen ausweist, verfügt damit gewissermassen über das Gebiet anderer Staaten. Er zwingt seine Bürger, im Auslande ihren Aufenthalt zu nehmen. Keinem auswärtigen Staat ist aber zuzumuthen, dass er ein Individuum aufnehme, welches in seinem Heimatsstaat nicht mehr geduldet wird. Ein solches Individuum könnte daher das Opfer endlosen Hin- und Herschiebens werden, was inhuman sein würde. Praktisch wird sich indessen das Schicksal ausgewiesener Landesangehöriger nicht so schlimm gestalten. Ein Individuum, das lediglich aus Gründen der Politik aus seiner Heimat entfernt wird, wird auswärts nicht unschwer ein Asyl finden, wenn es sich ruhig verhält. Das betreffende Individuum kann auch ganz ungefährlich sein, sobald es ausserhalb des Staates weilt, dem es ange-

ertheilen wollte. Das Ausweisungsverfahren war in diesem Fall auch insofern geboten, weil bereits früher die Individuen Haupt und Schröder als im Dienste der deutschen Polizei stehende Agents provocateurs entdeckt worden waren. Vor Wohlgemuth's Ausweisung hatte der Bundesrath wiederholt die Erwartung ausgesprochen, es werde die kaiserliche Regierung Befehle zur Verhütung ähnlicher Vorgänge ertheilen. Bundesblatt 1888 I S. 604. — Vgl. Hilty, Politisches Jahrbuch für 1889. S. 483.

¹ Bès de Berc S. 7 nimmt an, der Staat dürfe eigene Angehörige in keinem Falle ausweisen. Als Mitglied der Staatsgemeinschaft habe der Bürger ein Recht auf das fortwährende Verbleiben im Staat. — Bekannt ist aus neuerer Zeit die Ausweisung französischer Prinzen aus Frankreich, gestützt auf das Gesetz vom 22. Juni 1886. — Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen I. S. 13, 14 vertritt die Ansicht, ein Befehl, das Land zu räumen, könne gegen Inländer nicht erlassen werden. Ein Gesetz, welches die Ausweisung Landesangehöriger als Strafübel vorsehen würde, müsste schliesslich am Widerspruch der andern Staaten scheitern. — Bei vereinzelten politischen Ausweisungen würde dies kaum zutreffen.

² Martitz a. a. O. I S. 14, Anmerkung 17.

hört¹. Wenn die Bürger des eigenen Landes die innere oder äussere Sicherheit gefährden, erscheint regelmässig gerichtliches Einschreiten angezeigt. Wenn die Landesgesetzgebung keine bezüglichen Strafdrohungen enthält, so ist sie der Ergänzung bedürftig. Ein Staat, der die Fremden ausweisen, gegen die Einheimischen aber nicht einschreiten würde, liefere Gefahr, dass die eigenen Bürger an Stelle der Fremden, mit deren Bestrebungen sie vielleicht sympathisiren, die rechtswidrigen Angriffe nach Aussen übernähmen².

¹ Dies betont auch Martitz S. 17: „Wenn nach alledem die völkerrechtliche Rechtsvorschrift, dass der Inländer einen unentziehbaren Anspruch auf Aufenthalt in seinem Heimatsstaate hat, bis jetzt noch nicht zu ausnahmeloser Durchführung gekommen ist: der Gesichtspunkt, von dem unsere Gesetzgebungen bei solchen Singularitäten sich leiten lassen, ist nicht zu verkennen: gerade in den speziell als statthaft erachteten Ausnahmefällen, zumal den politischen, sind sie der Meinung, dass es nicht an andern Ländern fehlen wird, die den Vertriebenen aufzunehmen willfährig sind. Ueber die Regel selbst kann kein Zweifel bestehen.“

² Diese Erfahrung hat, in vereinzelten Fällen, die Schweiz gemacht. Bei den amtlichen Untersuchungen hat sich herausgestellt, dass Schweizerbürger als Anarchisten, agents provocateurs u. s. w. an den gegen die innere oder äussere Sicherheit gerichteten Umtrieben theilnahmen. Während die Ausländer wegen solcher Handlungen administrativ ausgewiesen wurden, blieben die betreffenden Schweizerbürger unbehelligt. Nach Artikel 70 der Bundesverfassung ist nur die Ausweisung von Fremden gestattet. Eine gerichtliche Verfolgung konnte nicht stattfinden, weil weder das Bundesstrafrecht noch die kantonalen Gesetze bezügliche Strafdrohungen enthielten. Die Erweiterung des Bundesstrafrechts stellte sich daher als eine Nothwendigkeit heraus. Bundesblatt 1888 I S. 690, 691.

Peinliches Aufsehen erregte es, dass der Polizeispion Schröder nicht ausgewiesen werden konnte. Schröder stand nach seinem Geständniss seit 1888 gegen ein Monatsgehalt von 240 Mark im Dienste der deutschen Polizei. Er unterhielt enge Beziehungen mit den Anarchisten Kaufmann, Stellmacher, Neve und Genossen, nahm Theil an der Herausgabe von Most's „Freiheit“ zu Zürich und trat bei allen Arbeiterunruhen und politischen Versammlungen auf. Die Haussuchung, die in seiner Wohnung vorgenommen wurde, förderte ein Kistchen mit 6 Kg. Dynamit zu Tage. Schröder hatte das Bürgerrecht der zürcherischen Gemeinde Neftenbach erworben. Als naturalisirten Schweizer konnte man ihn nicht wegweisen. Für die strafrechtliche Verfolgung bot weder das eidgenössische noch das zürcherische Strafgesetz eine Handhabe. Bundesblatt 1888 I S. 688, III S. 368.

Was die Schweiz betrifft, so erwähnt die Bundesverfassung, dass dem Bunde das Recht zustehe, Fremde auszuweisen, welche die innere oder äussere Sicherheit des Landes gefährden. Man darf hieraus nicht das absolute Verbot der Ausweisung Landesangehöriger folgern. Das Recht der Fremdenausweisung wurde dem Bunde nur eingeräumt, weil ihm diese Befugniss von Seiten der Kantone vor 1848 in konkreten Fällen bestritten worden ist, indem die letztern annahmen, die Duldung von Fremden in ihrem Gebiet sei ausschliesslich Kantonalsache. Nach Artikel 44 der Bundesverfassung darf kein Kanton einen Kantonsbürger aus seinem Gebiete wegweisen, dagegen sind die Kantone befugt, niedergelassene Bürger anderer Kantone aus den Kantonen administrativ zu verweisen. Ist den Kantonen bundesrechtlich die Verbannung Kantonsangehöriger untersagt, so kann hieraus nicht der Schluss gezogen werden, auch der Bund dürfe seinerseits keinen Schweizerbürger administrativ aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft wegweisen. Dass dem Bunde unbenommen ist, Schweizerbürger auszuweisen, ergibt sich aus der Berathung der gegenwärtigen Bundesverfassung von 1874. Noch unter der Herrschaft der Verfassung von 1848 — am 17. Februar 1873 — wurde der Schweizerbürger Kaspar Mermillod von Carouge (Kanton Genf) vom Bundesrathe für solange aus dem Gebiet der Schweiz weggewiesen, als er nicht auf die Ausübung der ihm

Der vom eidgenössischen Justizdepartement ausgearbeitete und von einer Fachkommission begutachtete Entwurf einer Novelle zum Bundesstrafrecht enthält bezüglich der Agents provocateurs folgende Strafandrohung: „Wer, im Dienste oder Solde einer fremden Polizei stehend, zu Handlungen aufreizt, welche die öffentliche Ordnung oder den öffentlichen Frieden gefährden, oder durch falsche Berichte die öffentliche Meinung aufregt, wird mit Gefängniss, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft. Gegen Ausländer ist ausserdem auf Landesverweisung zu erkennen.“ Gegen die Aufforderung zu anarchistischen Verbrechen und zum Klassenkampf ist folgende Vorschrift gerichtet: „Wer mit Beziehung auf einen gewaltsamen Umsturz der gesellschaftlichen Ordnung zur Begehung von Verbrechen auffordert, aufreizt oder Anleitung giebt, oder wer in einer den öffentlichen Frieden gefährdenden Weise zur gewaltsamen Verfolgung ganzer Bevölkerungsklassen auffordert oder aufreizt, wird mit Gefängniss, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft.“ Siehe Stoss, Zeitschrift für Schweizer Strafrecht, dritter Jahrgang, 2. und 3. Heft S. 160 u. folg.

vom heil. Stuhl übertragenen Funktionen verzichtete, die mit den Beschlüssen der eidgenössischen und kantonalen Behörden in Widerspruch standen¹. Als die Bundesverfassung im Jahr 1873 revidirt wurde, schlug der Bundesrath vor, dem Artikel betreffend die politische Fremdenausweisung folgende Bestimmung beizufügen: „Wer ohne Zustimmung des Bundes auf dem

¹ Der Ausweisungsbeschluss lautet:

Der schweizerische Bundesrat, nach Einsichtnahme eines Brevets des hl. Stuhles vom 16. Januar 1873, welches Herrn Kaspar Mermillod, Bürger von Genf, zum apostolischen Vikar des Kantons Genf ernennt;

in Erwägung, dass diese Ernennung zur Folge hat, die katholische Kirche des Kantons Genf von der schweizerischen Diözese, welcher sie seit 1820 angehört, zu trennen und diese Diözese zu zerstückeln; dass eine solche Massnahme, gefasst entgegen dem Willen der bürgerlichen Behörden, zufolge der vom Bundesrathe an den Geschäftsträger des heil. Stuhls mit Note vom 11. Februar 1873 abgegebenen Erklärung null und nichtig ist; dass der Titularinhaber des apostolischen Vikariats, zur Vernehmlassung aufgefordert, ob er seine Funktionen trotz der Beschlüsse des Bundesrathes und des Staatsrathes von Genf auszuüben gedenke, erklärt hat, dieselben ausüben zu wollen; dass somit Herr Kaspar Mermillod, ob schon Schweizerbürger, eine Mission des heil. Stuhls unter Missachtung eines rechtsgültigen Beschlusses, welchen die Behörden seines Landes im Interesse der Eidgenossenschaft und behufs Aufrechthaltung der Ruhe und Ordnung haben fassen müssen, annimmt;

mit Rücksicht auf die Ziffern 8 und 10 des Art. 90 der Bundesverfassung, beschliesst:

Art. 1. So lange Herr Kaspar Mermillod, Bürger von Carouge, Kanton Genf, nicht ausdrücklich auf die Ausübung der ihm durch den heil. Stuhl, zuwider den Schlussnahmen der eidgenössischen und kantonalen Behörden übertragenen Funktionen in der Schweiz, verzichten wird, ist ihm der Aufenthalt auf dem Gebiete der schweiz. Eidgenossenschaft untersagt.

Art. 2. Diese Untersagung wird vom Tage an aufhören, wo Herr Mermillod dem Bundesrathe oder dem Staatsrath des Kantons Genf erklären wird, auf jede ihm vom heil. Stuhl zuwider den Beschlüssen der eidgenössischen und kantonalen Behörden übertragene Funktion zu verzichten. Bundesblatt 1873 I. S. 363, 364. —

Mit Bundesrathsbeschluss vom 14. April 1883 fiel die Ausweisung Mermillod's dahin, indem mit der Ernennung Mermillod's zum Bischof der Diözese Freiburg-Lausanne das apostolische Vikariat von Genf sein Ende erreichte. Bundesblatt 1883 II S. 391. — Am 15. Juli 1890 wurde Mermillod vom Bundesrath im Bundesrathshaus zu Bern als Kardinal feierlich begrüsst.

Gebiete der Eidgenossenschaft, im Auftrage eines fremden Staates oder einer fremden Behörde, amtliche Handlungen verrichtet, kann vom Bundesrathe des Landes verwiesen werden“¹. Dieser Zusatz wurde gestrichen, da es hinlänglich klar sei, dass der Bundesrath in solchen Fällen die Ausweisung verfügen könne, wie er im Fall Mermillod gethan². Danach steht es ausser Zweifel, dass nach dem gegenwärtigen positiven Bundesstaatsrechte ausnahmsweise auch Schweizerbürger vom Bundesrathe ausgewiesen werden können. Es können Fälle politischer Natur sich ereignen, wo dem Staate als äusserstes Reaktionsmittel wider die eigenen Angehörigen nur die politische Ausweisung verbleibt³.

In der Sitzung des Schweizer Nationalrathes vom 20. Juni 1888 stellte Curti den Antrag, der Bundesrath wolle der Bundesversammlung Bericht erstatten, welche Garantien gegen die administrative (politische) Landesverweisung von Schweizern geschaffen werden können. Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartments, Ruchonnet, erklärte, der Bundesrath

¹ Bundesblatt 1873 II nach S. 774 Beilage S. 7. — Die Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung spricht sich darüber wie folgt aus „Wir glaubten, das alte wie das neue Staatsrecht der Schweiz gebe den politischen Behörden die Befugniss, aus ihrem Gebiete einen Schweizerbürger zu entfernen, der den Bundesbehörden zum Trotze sich herausnimmt, Funktionen auszuüben, welche von einer ausserhalb der Eidgenossenschaft sitzenden Behörde ausgehen. Da in jüngster Zeit über eine Frage, welche die Befugnisse der politischen Behörden der Eidgenossenschaft in so ernstlicher Weise berührt, Zweifel erhoben worden sind, so scheint es nicht überflüssig zu sein, dieselben durch einen förmlich festgestellten Text zu beseitigen.“ Bundesblatt 1873 II S. 967.

² Protokoll der nationalrätlichen Revisionskommission vom Jahr 1873. S. 39.

³ Nach dem Berichte der nationalrätlichen Kommission über den Rekurs Mermillod könnte z. B. ein Schweizerbürger aus der Eidgenossenschaft ausgewiesen werden, der entgegen dem Willen der Bundesregierung Funktionen einer auswärtigen Macht (als Gesandter, Konsul etc.) in der Schweiz ausübte. Bundesblatt 1873 I S. 438. Im nämlichen Bericht findet sich die Stelle: „Wir könnten hier eine schöne Anzahl ähnlicher obrigkeitlicher Ausweisungen von Schweizerbürgern ältern und neuern Datums aus der vaterländischen Geschichte anführen.“ Bundesblatt 1873 III S. 440, 441. Vgl. ferner Blumer-Morel a. a. O. II S. 256.

habe niemals die Absicht gehabt und werde sie nie haben, Schweizerbürger auf dem Administrativwege auszuweisen. Ein Schweizer — Hinweis auf Mermillod —, der entgegen dem Willen seiner Regierung auf Schweizerboden Funktionen eines auswärtigen Staates ausübe, stehe einem fremden Repräsentanten gleich. Jener Antrag wurde abgelehnt. Mermillod ist der einzige Schweizerbürger, der seit 1848 bis auf die Gegenwart aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft ausgewiesen wurde. Die Rechtmässigkeit seiner Ausweisung war bestritten. Dubs (das öffentliche Recht der Eidgenossenschaft II S. 163) bemerkt zu der Ausweisung: „Mermillod hätte eine harte Strafe reichlich verdient, denn im Grunde fällt die Hauptschuld der seitherigen religiösen Wirren des Kantons Genf auf ihn; er war es, der zuerst den festen Boden des Rechts willkürlich verlassen hat. Es ist freilich rechtlich nicht zu billigen, dass man nachher mit Verletzung der Grundsätze der Bundesverfassung gegen ihn vorgegangen ist, indem man ihn, obgleich er Schweizerbürger ist, des Landes verwies; man hätte ihn richtiger in aller Form Rechtens dem Strafrichter überwiesen. Moralisch verdient aber hat er sein Geschick.“ Die Vorstellung widerstrebt dem Volksgefühle, dass Schweizerbürger administrativ aus ihrem Heimatland sollen weggewiesen werden können. In Ermangelung einer ihn dazu ermächtigenden bestimmten Verfassungsvorschrift wird daher der Bundesrath schwerlich zum zweiten Mal einen Schweizer politisch ausweisen. Ebenso rechtfertigt es sich, die gerichtliche Ausweisung von Schweizerbürgern, die nach dem gegenwärtigen Bundesstrafrecht vom Jahr 1853 zulässig ist, zu beseitigen.

Unstatthaft ist es, mit der politischen Verweisung von Landesangehörigen den Verlust der Staatsangehörigkeit zu verknüpfen; denn die Betroffenen werden dadurch heimatlos (expatriirt). Der auswärtige Staat, welcher die Expatriirten aufnehmen würde, wäre nicht mehr in der Lage, sie heimzuschaffen, wenn sie ihm lästig geworden. Nothwendig müsste dies zur Folge haben, dass selbst Staaten, welche sonst den politisch Verfolgten weitherzig Asyl gewähren, sich gegen die Zulassung von Individuen, die keinem Staate angehören, sträuben würden. Räumt der Staat auf seinem Gebiete den Aufenthalt einem

Fremden ein, der zwar aus dem eigenen Heimatstaat ausgewiesen, jedoch nicht expatriirt wurde, so weiss er wenigstens jederzeit, wem er den Fremden abzugeben hat, wenn auch er ihn ausweisen will. Am 16. Januar 1888 ging dem deutschen Reichstage ein neuer verschärfter Entwurf des Sozialistengesetzes zu, welcher unter bestimmten Voraussetzungen die politische Ausweisung von Sozialdemokraten (solche, die geschäftsmässig agitiren oder einem verbotenen Vereine angehören u. s. w.) vorsah. Diese verschärften Vorschriften, die bei Anlass der damaligen zweijährigen Verlängerung des Sozialistengesetzes vorgeschlagen wurden, wollten dem Richter überdies das Recht einräumen, in bestimmten Fällen neben der Freiheitsstrafe auf Entziehung der Staatsangehörigkeit zu erkennen. Durch ein derartiges Erkenntniss hätte die Zentralbehörde des Heimatstaates des Verurtheilten die Befugniss erhalten, den letzteren der Staatsangehörigkeit verlustig zu erklären und aus dem Bundesgebiete auszuweisen. Personen, welche auf diese Weise die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate verloren hätten, würden dieselbe auch in jedem andern Bundesstaate verloren haben und hätten sie ohne Genehmigung des Bundesrathes in keinem Staate von Neuem erwerben können. Ein dergestalt aus dem Bundesgebiet verwiesener (expatriirter) Deutscher würde mit Gefängniss von einem Monat bis zu einem Jahr bestraft worden sein, wenn er ohne Erlaubniss in das Bundesgebiet zurückgekehrt wäre. Bei dem tiefen Widerstande, den die mit Expatriirung verbundene politische Ausweisung deutscher Reichsangehöriger in der öffentlichen Meinung und im Schosse der verschiedenen politischen Parteien fand, wurden die verschärften Regierungsanträge schon in der bezüglichen Reichstagskommission theils abgelehnt, theils freiwillig zurückgezogen. Es ist beizufügen, dass auch in England und in der Schweiz, in welchen Staaten die expatriirten Sozialdemokraten wohl hauptsächlich ein Asyl gesucht haben würden, gegen das beabsichtigte deutsche Expatriirungs- und Ausweisungsverfahren lebhaft Einspruch erhoben wurde¹.

¹ Im deutschen Gesetz über den Erwerb und Verlust der Bundes-

§ 14.

Die Gründe der Ausweisung im Allgemeinen.

Es ist versucht worden, die Gründe der Ausweisung aufzuzählen¹. Man sah aber ein, dass die Bedingungen der Ausweisung sich nicht leicht ein für allemal feststellen lassen². Man hat zu unterscheiden zwischen der nichtpolitischen und politischen Ausweisung. Es dürfte möglich sein, die Gründe der nichtpolitischen (gewöhnlichen Polizeiausweisung) durch Gesetz oder Verordnung festzustellen. Nach der schweizerischen Bundesverfassung z. B. findet die Kantonsverweisung niedergelassener Schweizerbürger nur unter bestimmten Voraussetzungen statt³. Die Bedingungen der politischen Ausweisung aber lassen sich nicht formuliren.

Massgebend bei der Ausübung des Ausweisungsrechts ist das öffentliche Staatsinteresse. Nach ihm richten sich die Aus-

und Staatsangehörigkeit vom Juni 1870 ist das Recht der Expatriirung Deutscher vorgesehen, indem § 20 vorschreibt: „Wenn ein Deutscher, der sich im Auslande aufhält, im Falle eines Krieges auf die Aufforderung der Zentralbehörde seines Staates nicht zurückkehrt, um seinem Fahneneide, seiner Wehrpflicht zu genügen, dann kann er durch die Zentralbehörde seines Staates der Staatsangehörigkeit verlustig erklärt werden.“

¹ v. Holtzendorff, Rechtslexikon S. 10 nennt als Gründe der Ausweisung: die Gefährdung der äusseren Sicherheit, die Abwehr eines vom Auslande begangenen Unrechts im Wege der Repressalie, die Besorgniss einer von den ausgewiesenen Fremden drohenden Störung der Rechts- und Staatsordnung, Schädigung wohlbegründeter Staatsinteressen durch die Ausgewiesenen, ohne dass deren Verletzung in den Strafgesetzen gerade verboten zu sein brauche.

² *Annuaire* X S. 227—246; Orelli, in der Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft IX S. 540. — *Bès de Berc* a. a. O. S. 30. Martitz a. a. O. I S. 28.

³ Die administrative Kantonsverweisung ist statthaft: wenn der Niedergelassene in Folge eines strafgerichtlichen Urtheils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren ist; wenn der Niedergelassene wegen schwerer Vergehen wiederholt bestraft worden ist; wenn der Niedergelassene dauernd der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last fällt und dessen Heimatgemeinde, beziehungsweise Heimatkanton, eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt. Artikel 45, Absatz 2 und 3 der Bundesverfassung.

weisungen. Die Wahrung desselben erfordert nicht zu allen Zeiten und an allen Orten die gleichen Massnahmen. Die politische Polizei ist daher nicht unter allen Umständen dieselbe. Die Handlungen eines Fremden, welche jetzt die Ausweisung nach sich ziehen, können zu einer andern Zeit ganz unschädlich sein. Wenn z. B. die Ordnung im Innern ohnehin gefährdet erscheint, können an sich geringfügige Aufreizungen die Ausweisung zur Folge haben. Namentlich im Verhältniss des Staates nach Aussen kommen die augenblicklichen internationalen Verhältnisse sehr in Betracht. Richten die Fremden ihre Angriffe systematisch und so oft gegen die Rechtsordnung eines auswärtigen Staates, dass dieser veranlasst ist, zu reklamiren, so erheischen die Staatsinteressen eine strenge Fremdenpolizei, zumal dann, wenn der Staat ein besonderes Interesse daran hat, mit dem reklamirenden auswärtigen Staate in gutem Einvernehmen zu stehen. In seinem Bericht an die Bundesversammlung betreffend die Reorganisation der politischen Polizei bemerkt der Bundesrath: „Es ist uns daran gelegen, mit andern Völkern und deren Regierungen in gutem Einvernehmen zu leben. Deutschland insbesondere hat uns bei mehreren Anlässen Beweise seiner freundschaftlichen Gesinnung gegeben, und wir sind entschlossen, ohne die Prinzipien zum Opfer zu bringen, welche die Grundlage unserer Einrichtungen bilden, Alles zu vermeiden, was unsere guten Beziehungen zu diesem Staat trüben könnte.“¹ Bemerkenswerth ist ferner ein Bericht des Schweizer Ständerathes vom Jahr 1858. „Die äussere Sicherheit“, heisst es in demselben, „beruht im Allgemeinen auf dem internationalen Wohleinvernehmen mit den auswärtigen Staaten, und dieses Wohleinvernehmen hinwieder beruht zum wesentlichen Theil auf der Meinung, welche sich die nämlichen Staaten aus der Haltung in Bezug auf internationale Verhältnisse bilden. Schlägt diese Meinung, falls sie als eine befriedigende vorausgesetzt wird, in Beunruhigung und habituelle Besorgniss um, wofür die Veranlassung aus wirklichen oder doch muthmasslichen Vorkommnissen in der Schweiz

¹ Bundesblatt 1888 I S. 602.

geschöpft wird, so tritt an die Stelle des Wohleinvernehmens verderbliche Spannung und Gereiztheit. Aus diesen hinwieder erheben sich unnachbarliche, den Verkehr und die internationalen Verhältnisse überhaupt störende Sicherheitsmassregeln oder selbst Repressalien, mit einem Wort ernste Misshelligkeiten, welche oft nur mit schweren finanziellen oder andern Opfern beigelegt werden können¹.“ Im allgemeinen Interesse kann selbst die Entfernung persönlich gänzlich unschuldiger Fremder nothwendig sein. Wie sich aus dem Gesagten ergibt, lassen sich die Gründe der Ausweisung nicht spezialisiren. Soweit das Recht der politischen Fremdenausweisung einen gesetzlichen Ausdruck gefunden hat, drücken die positiven Bestimmungen der einzelnen Staaten sich denn auch höchst allgemein aus. Es ist die Rede von Wahrung der innern oder äussern Sicherheit, von der öffentlichen Wohlfahrt, der öffentlichen Sicherheit u. s. w.

§ 15.

Die Gründe der Ausweisung aus der Schweiz.

Die Ausweisung Fremder aus der Schweiz erfolgt kraft Artikel 70 der Bundesverfassung, welcher lautet: „Dem Bunde steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.“ Jeder Staat besitzt das Recht der Fremdenausweisung ohne Weiteres. Beansprucht die Eidgenossenschaft die Fremdenausweisung *expressis verbis* als ein Recht, so ist damit lediglich einer dem Staate inhärenten Befugniss Ausdruck verliehen. Wie wir gesehen haben, ist die Bestimmung wesentlich deshalb in die Verfassung aufgenommen worden, weil die Meinung bestand, es sei ausschliesslich Sache der Kantone, Fremde auszuweisen und sie können es mit der Duldung von Fremden halten, wie sie wollen². Es entsteht die

¹ Bundesblatt 1858 II S. 354.

² Vor 1848 war jeder Kanton in der Fremdenpolizei sozusagen unumschränkter Herr; es bedurfte einer Zusammenberufung der Tagsatzung, um einen Kanton zu zwingen, gegen seinen Willen auch nur einen Fremden auszuweisen. Dies war oft äusserst schwierig; es bedurfte ganz besonderer Konjunkturen, um eine Mehrheit zu erhalten.

Frage, ob auch die Kantone befugt seien, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit gefährden, wegzuweisen¹. Die Frage ist zu bejahen. Wenn in Artikel 70 der Bundesverfassung die Befugniss der Fremdenausweisung dem Bunde eingeräumt ist, ohne dass dabei des den Kantonen selbständig zustehenden gleichen Rechtes gedacht wurde, so geschah dies, weil sich das gemäss der Souveränität der Kantone von selbst versteht. Das Recht der Kantone, Fremde, welche die Ruhe und Ordnung stören, selbständig auszuweisen, ist im Fall des Don Cajetan Carli von Castagnetto, Provinz Turin, Bischof in partibus, ausdrücklich von der Bundesversammlung anerkannt worden. Gehört der von einer Kantonsbehörde ausgewiesene Fremde einem Staate an, mit welchem die Schweiz nicht in einem Niederlassungsvertragsverhältniss steht, so lässt sich ein Interventionsrecht des Bundes nur denken, wenn Verhältnisse zu dem auswärtigen Staate in Frage kommen. Weist hingegen ein Kanton einen unter dem Schutze eines Niederlassungsvertrages stehenden Fremden wegen Gefährdung der Landessicherheit aus, so steht den Bundesbehörden in diesen Fällen das Recht der Nachprüfung zu. Die Bundesbehörden sind verpflichtet, darüber zu wachen, dass die von der Eidgenossenschaft eingegangenen, internationalen Verbindlichkeiten im ganzen Gebiete der Schweiz erfüllt werden². Sind die Kantonsbehörden befugt, gegenüber Fremden das politische Ausweisungsrecht geltend zu machen, so hat sich dasselbe auf das betreffende Kantonsgebiet zu beschränken. Denn über das gesammte Bundesgebiet steht die Verfügung nur der Bundesgewalt, nicht einer vereinzelter Kantonsbehörde zu. Es liegt auch thatsächlich nicht in der Macht eines Kantons, einen Fremden administrativ oder gerichtlich aus dem ganzen Schweizergebiete zu verweisen. Soweit ein Kanton die Verweisung eines Fremden auf die übrigen Kantone ausdehnt, steht es nach gegenwärtigem Bundesstaats-

¹ Vgl. hierüber, sowie über den Fall Carli Bundesblatt 1869 III S. 566, 567, 1870 I S. 17.

² Dass den Kantonen das Recht zusteht, Ausländer unter dem Gesichtspunkt der gewöhnlichen Fremdenpolizei (Bettel, Verarmung, Vagabundität, Uebertretung der Strafgesetze) auszuweisen, darüber besteht kein Zweifel.

recht im freien Ermessen der letzteren, ob sie den Verweisungsbeschluss vollziehen wollen, wenn der ausgewiesene Fremde ihr Gebiet betritt. Kein Kanton kann einem anderen Kanton verbieten, ein fremdes Individuum auf seinem Gebiete zu dulden¹. Im Uebrigen erscheint es zweckmässig, dass die politische Ausweisung in einem Bundesstaat nicht bloss das Gebiet eines Bundesgliedes, sondern das ganze Bundesgebiet umfasse, mit anderen Worten von der Bundesbehörde ausgesprochen werde. Sonst könnte ein wegen politischer Umtriebe aus einem Kanton verwiesener Ausländer sich einfach in einen anderen Kanton begeben, und er müsste von sämmtlichen Kantonen, also fünfundzwanzig Mal, ausgewiesen werden, damit die Massregel das ganze Gebiet der Schweiz umfasste².

¹ Ein Luzerner Strafgericht hatte einen Ausländer zu einer Freiheitsstrafe sowie zur Verweisung aus der Schweiz verurtheilt. Nachdem er die Freiheitsstrafe abgesessen, betrat der Ausländer das benachbarte Gebiet des Kantons Bern. Da der Verurtheilte im Allgemeinen Polizeianzeiger der schweizerischen Eidgenossenschaft ausgeschrieben worden war, wurde die Berner Polizei auf ihn aufmerksam. Wegen Bruchs der Ausweisung wurde der Ausländer dem bernischen Strafgericht zur Aburtheilung überwiesen gestützt auf Artikel 81 des bernischen Strafgesetzbuches, welcher lautet: „Wer eine ihm durch Strafurtheil auferlegte Verweisung übertritt, soll mit Gefängniss von acht bis zu vierzig Tagen bestraft und hierauf über die Grenze geführt werden, um den Rest seiner Verweisung auszuhalten.“ Die bernische Anklagekammer entschied, es habe der Ausländer sich keiner vom bernischen Strafgesetzbuche mit Strafe bedrohten Handlung schuldig gemacht. Die Anerkennung des luzernischen Verweisungsurtheils im Kanton Bern hätte zur Voraussetzung haben müssen, dass ein Kanton den übrigen Kantonen in rechtsverbindlicher Weise die Duldung eines Ausländers untersagen dürfte. — Würde aber der gedachte Ausländer den luzernischen Behörden in die Hände fallen, so würde er wegen Betretung des Kantons Bern mit Fug und Recht bestraft werden. Die ausländischen Delinquenten sollten jeweilen von den Gerichten aus der ganzen Schweiz ausgewiesen werden können, da ihre Gefährlichkeit überall die nämliche bleibt. De lege ferenda sollte der Bund dafür sorgen, dass die von einem Kantonsgericht verhängte Verweisungsstrafe im ganzen Gebiete der Schweiz vollstreckt wird.

² In dieser Erwägung hat Baselstadt im Jahr 1884 beim Bundesrath die Anregung gemacht, es sollen die kantonalen Ausweisungen sicherheitsgefährlicher Ausländer, um sie für die Eidgenossenschaft wirksam zu machen, jeweilen durch den Bundesrath bestätigt und für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft gültig erklärt werden. Bundesblatt 1885 II S. 726.

Nach dem Wortlaut des Artikels 70 der Bundesverfassung ist die politische Ausweisung Fremder keine willkürliche. Sie tritt nur ein, wenn der Fremde entweder die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdet. Der erstere Grund der Ausweisung fliesst aus der Handhabung der staatlichen Ordnung im Innern; beim zweiten Grund kommen die Verhältnisse des Staates nach Aussen, insbesondere die völkerrechtlichen Verpflichtungen, in Erwägung¹. Was unter Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit zu verstehen sei, lässt sich nicht begrifflich bestimmen². Die Frage, wann die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdet sei, ist vielmehr nach Zeit und Politik sich ändernde *quæstio facti*. Man darf auch nicht meinen, es müsse die Sicherheit der Eidgenossenschaft als solche gefährdet sein, damit die Bedingungen der Ausweisung erfüllt seien. Wollte man den Wortlaut des Artikels 70 im strengen Wortsinne nehmen, so könnte man dahin gelangen zu sagen, die Ausweisung könne nur eintreten, wenn ein Fremder durch provokatorische Handlungen der Eidgenossenschaft einen Offensivkrieg auswärtiger Mächte auf den Hals lade³. In dieser engen Auffassung darf der Artikel nicht verstanden werden. Eine so restriktive Anwendung hat er auch in der Praxis nie gefunden.

Um einen Fremden auszuweisen, reicht es nicht hin, im

¹ Bundesblatt 1869 III S. 566. — Die Frage, ob ein Fremder wegen Immoralität oder gewöhnlicher gemeiner Verbrechen auszuweisen sei, gehört nicht dem Gebiet der politischen Bundespolizei, sondern der gewöhnlichen Fremdenpolizei der Kantone an. Ullmer, a. a. O. II S. 254.

² Die Handlungen, durch welche die innere Sicherheit gefährdet erscheint, können ebenso wenig aufgezählt werden als jene, welche die äussere Sicherheit zu gefährden geeignet sind. Der Begriff der Gefährde kann nicht definirt werden, da sie nicht immer unter den gleichen Voraussetzungen vorhanden ist, sondern in hohem Grade von den momentan bestehenden innern und äussern politischen Zuständen abhängt. Bundesblatt 1879 II S. 991.

³ Bundesblatt 1858 II S. 354. — Es ist daher ungerechtfertigt, wenn in der Presse bisweilen die Frage gestellt wird, ob denn ein gewisser einzelner Ausländer, den man ausgewiesen, wirklich die Macht besessen habe, die Sicherheit der ganzen Eidgenossenschaft zu gefährden.

Ausweisungsdekrete einfach zu erwähnen, er habe die innere oder äussere Sicherheit gefährdet. Es ist erforderlich, dass dem Fremden gewisse Handlungen zur Last fallen, welche die Ausweisung gerechtfertigt erscheinen lassen. Würde die Bundesbehörde es unterlassen, solche Thatsachen anzugeben, so wäre es der öffentlichen Meinung, die stolz auf das schweizerische Asyl ist, unmöglich, darüber zu wachen, dass die Behörden das Asyl nicht verletzen. Auch die Ausgewiesenen könnten sich keine Rechenschaft darüber geben, warum sie aus dem Staatsgebiet entfernt wurden. Abweichend vom Verfahren anderer Staaten, war der Bundesrath stets bemüht, seine Ausweisungsdekrete nicht lediglich unter Hinweis auf Artikel 70 der Bundesverfassung, sondern gestützt auf einen bestimmten Thatbestand zu erlassen¹.

Nach dem Berichte einer Kommission des Ständerathes dürfen die Ausweisungen Landesfremder nicht willkürlich stattfinden. Bei den Ausweisungen kommt Alles auf die Thatsachen an, auf welche die Verfügungen sich gründen. Die Thatsachen müssen einerseits konstatirt sein, soweit überhaupt in solchen Fällen von einem genügenden Beweis die Rede sein kann. Die Thatsachen müssen anderseits erheblich und gewichtig genug sein, die Massnahmen zu rechtfertigen². An die Motivirung der Ausweisungsdekrete dürfen jedoch nicht die gleichen Anforderungen gestellt werden wie an die gerichtlichen Erwägungen eines Strafurtheils. Denn die Ausweisung ist kein Strafact, sondern eine administrative, präventiv-polizeiliche Massregel, die aus Gründen politischer Natur erfolgt. Dem präventiven Charakter der Ausweisung gemäss brauchen die Behörden nicht abzuwarten, bis die innere oder äussere Sicherheit gestört ist. Sie können vielmehr schon dann einschreiten, wenn eine Gefährdung der Sicherheit zu befürchten steht.

Ein Blick auf die Schweizer Ausweisungspraxis zeigt am deutlichsten, unter welchen Voraussetzungen die Bundesregie-

¹ „Wenn es sich um die Ausweisung von Fremden aus der Eidgenossenschaft handelte, so könnte diese gewiss nur auf Grund bestimmter Thatsachen erfolgen.“ Bundesblatt 1858 II S. 272.

² Bundesblatt 1870 III S. 235.

rung in den einzelnen konkreten Fällen die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft als gefährdet betrachtete.

Es würde zu weit führen, absolut alle Ausweisungen, die seit 1848 vorkamen, ausführlich zu erwähnen. Es liegt uns nur daran, eine summarische Uebersicht über die verschiedenen Thatbestände zu geben, die den Ausweisungsdekreten zu Grunde lagen.

§ 16.

Die Ausweisungen aus der Schweiz von 1848 bis 1890.

Bei den nachbenannten Personen, die von 1848 bis auf die Gegenwart aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft weg-
gewiesen wurden, lagen folgende Thatsachen vor. Im Jahre 1849 gaben sich zwei deutsche Flüchtlinge als Offiziere einer von Becker nach Sizilien zu unternehmenden Expedition aus; einer der beiden hatte überdies Blätter redigirt, welche auf Umsturz der gesellschaftlichen und politischen Ordnung abzielende Grundsätze verbreiteten¹. — Der politische Flüchtling Andreas Baur machte sich im Jahre 1850 des Asyls unwürdig; bei einem andern, Schüler, war es zweifelhaft, ob er ein politischer Flüchtling sei; zudem hatte er Bettelbriefe verfasst; ein dritter Flüchtling, Namens Dilger, hatte Betrügereien begangen². — Die Mitglieder der deutschen Arbeitervereine in Genf, Lausanne, Vivis, La Chaux-de-Fonds, Locle, Fleurier, Freiburg, Bern, Pruntrut, St. Immer, Burgdorf, Thun, Basel, Zürich, Winterthur, Schaffhausen, über 600 an der Zahl, hatten sich im gleichen Jahre in organisirter Verbindung mit ausländischen Vereinen auf eine rechtswidrige und gefährliche Weise mit politischen Umtrieben befasst³. — Der politische Flüchtling Hippeler machte sich des Asyls unwürdig, ebenso der Flüchtling Dick, ein im Allgemeinen übel beleumundetes, vagabundirendes Individuum⁴. — Siebzehn französische Flüchtlinge protestirten im Jahre 1851 öffentlich gegen die Internirung und machten das Asyl als ein ihnen zustehen-

¹ Bundesblatt 1849 I Nr. 13 2. Beilage S. 4.

² Bundesblatt 1850 I S. 338.

³ Bundesblatt 1850 I S. 243, 244.

⁴ Bundesblatt 1850 III S. 119, S. 768.

des Recht geltend¹. — Sieben französische Flüchtlinge in Lausanne erliessen 1852 einen Aufruf ans französische Volk, indem sie eine bewaffnete Erhebung des französischen Volkes zu bewirken suchten². — Ein von der neuenburgischen Polizei im Jahre 1856 aufgegriffener badischer Handelsreisender, Ludwig Benzinger von Mannheim, wohnhaft in Heidelberg, war überführt, dass er als agent provocateur unter den deutschen Flüchtlingen zu wirken suchte³. — Italienische Flüchtlinge fielen am 29. Mai 1870 von Lugano aus bewaffnet ins Königreich Italien ein⁴. — H. J. Gehlsen, der keine Legitimationspapiere hatte, missbrauchte im Jahre 1879 das Asyl zu einer aggressiven publizistischen Thätigkeit, indem er gegen die bestehende soziale Ordnung zum Widerstande aufforderte. Speziell machte er in einem Artikel der „Tagwacht“ der deutschen Sozialdemokratie die „duldende“ und „abwartende“ Haltung zum Vorwurf und empfahl eine „energische Agitation“, die endlich „draufschlägt“ als „einzige Lösung des Knotens“, wobei es auf den Tod einiger Tausende nicht ankomme⁵. — Alphons Danesi druckte und verbreitete in Genf am 29. April 1879 ein rothes Plakat, durch welches der italienischen Bourgeoisie und Monarchie der gleichzeitige Untergang und dem Könige Humbert der Tod angedroht wurde, falls er Passanante hinrichten liesse⁶. — Am 18. März 1881 wurde im Café Schiess in Genf durch die Genfer Sektion der „Internationalen Propaganda“ eine Versammlung veranstaltet. Es wurde eine Resolution zum Lobe der russischen Sozialisten, als Urheber des Todes des Kaisers Alexander, angenommen. Am 21. April 1881 wurde durch Maueranschlag in der Stadt Genf gegen die Vollziehung des Todesurtheils an den Urhebern jenes Mordes, als eine unerhörte Barbarei, protestirt. Die Untersuchung stellte als unzweifelhaft heraus, dass bei beiden Vorgängen der als politi-

¹ Bundesblatt 1851 I S. 327.

² Bundesblatt 1852 I S. 23.

³ Bundesblatt 1856 II S. 763.

⁴ Bundesblatt 1870 II S. 1039.

⁵ Bundesblatt 1879 II S. 252.

⁶ Bundesblatt 1879 II S. 654.

scher Flüchtling in Genf wohnhafte Fürst Krapotkin, genannt Lavaschoff, aus Moskau, in hervorragender Weise betheiligt war. Zugleich hatte Krapotkin seit längerer Zeit durch das anarchistische Blatt „Le Révolté“ sowie in öffentlichen Reden an verschiedenen Orten der Schweiz zum Umsturz der bestehenden Ordnung und zur Zerstörung des Eigenthums durch „Wort, Schrift, Dolch, Gewehr und Dynamit“ aufgefordert¹. — Die Anarchisten Kennel, Schultze, Falk und Lissa hatten Beziehungen unterhalten mit den Anarchisten Stellmacher und Kammerer, die in Wien und anderen Städten mehrere Personen ermordeten und waren mit denselben durch Gemeinschaft der Bestrebungen enge verbunden. Es lagen Thatumstände vor, welche der strafrechtlichen Theilnahme an den Verbrechen nahekamen; die vier Anarchisten haben sodann den Behörden zur Entdeckung der Urheber jener Verbrechen nicht nur keinen Beistand geleistet, sondern vielmehr gesucht, die Behörden in Irrthum zu führen². — Theodor Weiss, Franz Grob, Franz Stieglitz, Karl Mück, Jakob Lederer, Leopold Zickbauer gehörten der internationalen Assoziation der Anarchisten an, einer Verbindung, welche sich als solche mit den Verbrechern Stellmacher und Kammerer, ihren gewesenen Mitgliedern, solidarisch erklärte und in ihren Organen sowie in Flugblättern die Genossen fortwährend zur Begehung ähnlicher gemeiner Verbrechen aufforderte³. — Ein Individuum, welches sich Wladimir Waroffski, alias Hamlet nannte, besass einen scharf geladenen Revolver und zwei Kistchen explodirbarer Stoffe, als in seiner Wohnung wegen Verbreitung anarchistischer Druckschriften eine Haus-suchung veranstaltet wurde. Dasselbe erwies sich identisch mit einem Emil Rühle, welcher kurz vorher aus Baselstadt ausgewiesen wurde. Das Individuum, welches jede Angabe über seine Herkunft verweigerte, wurde von der Basler Polizei als gemeingefährlich bezeichnet⁴. — Die Ausländer Kaufmann, Neve und Hauser erklärten sich mit den von Stellmacher und

¹ Bundesblatt 1881 III S. 715.

² Bundesblatt 1884 II S. 233.

³ Bundesblatt 1884 III S. 711.

⁴ Bundesblatt 1884 IV S. 311.

Kammerer in Oesterreich und Deutschland verübten Verbrechen solidarisch. Sie lobten die beiden Mörder öffentlich und forderten ihre Parteigenossen zur Nachahmung dieses Beispiels auf. Neve besass überdies falsche Ausweisschriften und führte nacheinander die falschen Namen Jean Court, Ernest Stevens, Peter Jensen und Piotra Warchatowski. Bei Kaufmann fand man Pulver und Bestandtheile zur Herstellung explodirender Stoffe¹. Einundzwanzig Anarchisten nahmen an den Umtrieben der anarchistischen Gruppe Theil, welche den gewaltsamen Umsturz der bestehenden Ordnung bezweckt und Diebstahl, Brandstiftung und Mord als erlaubte Mittel hierzu proklamirt. Sie zollten denjenigen ihrer Genossen Beifall, welche derartige Verbrechen begangen hatten. Sie verbreiteten Schriften, durch welche solche Mörder gelobt und als Vorbilder dargestellt wurden und reizten in den Versammlungen die Genossen zur Nachahmung auf². — In Lausanne und Glarus wurden in der Nacht vom 20. August 1885 zahlreiche Exemplare eines gedruckten Aufrufes verbreitet, der die Aufforderung zum gewaltsamen Umsturz der bestehenden Ordnung enthielt und am Schluss dazu aufforderte, die Behörden und die ganze Ausbeuterklasse niederzumachen. Bei fünf Anarchisten wurden Exemplare des Aufrufs gefunden; der Aufruf trug fälschlich die Unterschrift: „Eine geheime Gruppe schweizerischer Anarchisten“³. — Alfred Ehrenberg, Emil Schopen und Ignaz Metzler gehörten der anarchistischen Propaganda an. Sie standen mit den Häuption der anarchistischen Gruppe in engen Beziehungen und theilten deren Ideen und Projekte. Sie suchten ferner die Doktrin der Anarchisten mit Gewalt in ihrer Heimat (Deutschland) zur Geltung zu bringen⁴. — Haupt stand seit sieben Jahren im Dienste der Berliner Polizei⁵. — Der in Zürich erschienene „Sozialdemokrat“ sowie eine Reihe von Flugschriften und Broschüren, wie z. B.

¹ Bundesblatt 1884 IV S. 694.

² Bundesblatt 1885 III S. 236.

³ Bundesblatt 1885 III S. 853.

⁴ Bundesblatt 1888 I S. 210.

⁵ Bundesblatt 1888 I S. 210, ferner Bericht des Bundesraths vom 12. März 1888.

der „Rothe Teufel“, waren geeignet, die guten Beziehungen zu einem befreundeten Staate (Deutschland) zu gefährden. Bernstein war Chefredakteur des „Sozialdemokrat“, Schlütter Chef der Expedition und Herausgeber des „Rothen Teufels“, Motteler Spediteur der Publikationen und Tauscher Faktor der Druckerei und Miturheber des „Rothen Teufels“. Die vier Sozialdemokraten waren vorher vergebens gemahnt worden, sich einer ruhigen, objektiven Diskussion zu befleißigen¹. — Ulrich Wübbeler und Martin Etter hatten einen lebhaften Antheil an der anarchistischen Bewegung genommen; sie verbreiteten namentlich die „Freiheit“, ein Blatt, welches zum Umsturz der sozialen Ordnung in allen Ländern, mit allen Mitteln der Gewalt, aufreizte². — Der Schneider Troppmann stand mit einem der in Chicago hingerichteten Anarchisten in Korrespondenz und bewies durch seine öffentlichen Reden, dass er den gleichen verbrecherischen Tendenzen huldigte³. — August Wohlgemuth, Polizeiinspector von Mühlhausen, hatte auf schweizerischem Gebiete Handlungen begangen, welche in ihren Resultaten geeignet sein konnten, die innere oder äussere Sicherheit zu gefährden. Er veranlasste den in Basel wohnenden Schneider Lutz, in den baslerischen, elsass-lothringischen und badischen Arbeiterkreisen zu agitiren, unter Anderem durch den schriftlichen Auftrag: „Wühlen Sie nur lustig drauf los!“ — Lutz hatte die ihm angetragene Stelle eines agent provocateur, sowie das ihm von Wohlgemuth wiederholt übergebene Geld angenommen. Er erstattete Wohlgemuth Berichte⁴. — Alfred von Hartung-Reussen griff zu den verwerflichsten Mitteln, um sich ökonomische Vorthelle zu verschaffen. Er gebrauchte zu dem Zwecke Mittel, welche einerseits als Vorbereitungshandlungen zum Landesverrath gegen die Schweiz betrachtet werden mussten, anderseits geeignet waren, die innere Ruhe in andern Staaten zu gefährden⁵. — Am 6. März 1889 machten Jakob Brynstein

¹ Bundesblatt 1888 III S. 954.

² Bundesblatt 1888 II S. 423.

³ Bundesblatt 1888 III S. 368.

⁴ Bundesblatt 1888 IV S. 114.

⁵ Bundesblatt 1889 II S. 685.

(alias Nachtigalow, Gutmann und Dembo) und Alexander Dembsky, Mitglieder der russischen terroristischen Partei, im Peterstobel bei Zürich Versuche mit Explosivstoffen, wobei unter ihren Händen zwei Bomben platzten, so dass beide gefährlich verwundet wurden. Brynstein ist kurze Zeit nachher seinen Wunden erlegen. Die Untersuchung widerlegte den Gedanken an ein Komplott vollständig. Es konnte aber kein Zweifel walten, dass die Versuche den Zweck hatten, die Kampfmittel der russischen terroristischen Partei um eine neue Waffe zu vermehren. Georg Prokofiew und Marie Günzburg waren thätige Mitglieder der russischen terroristischen Partei und schienen von den Versuchen Brynstein's und Dembsky's Kenntniss gehabt zu haben. Ausserdem waren zehn weitere Fremde, Beck, Kassiusch, Wolkowitsch, Guruwitsch, Philippeo, Kaffianz, Frenkel, Scheinziss, Daszynsky, Sisojeff, überwiesen, der terroristischen Organisation anzugehören, deren ausserhalb der Schweiz wohnende Führer die Rechtmässigkeit der von Brynstein und Dembsky zum Gegenstand des Experiments gemachten Kampfmittel vertheidigten¹. — Die Anarchisten Christian Kempf (alias Markus Allweiler, Markus Lang, Ferdinand Hänzi, Jakob Gall, Weber u. s. w.), Willibald Schmid und Friedrich Püschel benutzten ihren Aufenthalt in der Schweiz zur Agitation für die revolutionären Lehren der Anarchistenpartei, zu welchem Zwecke sie sich mit Gesinnungsgenossen in und ausserhalb der Schweiz in Verbindung setzten und Proselyten zu machen suchten. Diese Thätigkeit war geeignet, die internationalen Beziehungen der Schweiz zu schädigen und die Ruhe des Landes zu stören². — In Folge einer im Anfang des Jahres 1873 angehobenen Untersuchung kam man zu der Ueberzeugung, dass die in Genf weilende Frau des Kronprätendenten Don Karlos, die Herzogin von Madrid, den von ihrem Mann angehobenen Bürgerkrieg in Spanien durch Anwerbung und Beförderung von Theilnehmern an dem Aufstande, sowie durch Ausrüstung von Kriegsmaterial beförderte. Die Herzogin von Madrid hatte sich somit einer Handlung schuldig

¹ Bundesblatt 1889 II S. 925.

² Bundesblatt 1889 IV S. 270.

gemacht, durch welche sowohl die Neutralität der Schweiz gegenüber einem befreundeten Staate verletzt als auch die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdet werden konnte. Der Herzogin von Madrid wurde indessen nur der Aufenthalt in den Kantonen Genf, Waadt, Wallis und Neuenburg, sowie in den jurassischen Bezirken des Kantons Bern untersagt¹. — Der Italiener Josef Mazzini verfolgte (so lauten die Erwägungen des Ausweisungsbeschlusses) notorischermassen schon seit vielen Jahren eine der gegenwärtigen politischen Organisation von Italien feindliche Politik und suchte wiederholt seine politische Anschauung dem Königreich Italien gegenüber auf gewaltsame Weise zur Geltung zu bringen. Wegen dieser fortwährenden Agitation war Mazzini schon früher aus der Schweiz ausgewiesen worden. Nach gewichtigen Indizien konspirirte Mazzini während seines Aufenthaltes in Lugano wieder in ähnlicher Weise gegen das Königreich Italien. Er erschien als Anstifter eines auf den 18. April 1869 angesetzt gewesenen Aufstandsversuches in Mailand. Die Ehre des Landes und die politischen Rücksichten, die ein jeder Staat, welcher die freundschaftlichen Beziehungen zu einem Nachbarstaate in loyaler Weise pflegen will, nicht übersehen darf, forderten gebieterisch die Entfernung Mazzini's und aller derjenigen kompromittirten Personen, welche in Folge des letzten Aufstandsversuches sich aus Italien geflüchtet hatten, von den Grenzen jenes Staates, gegen welchen die politischen Bestrebungen gerichtet waren. Es wurde demgemäss Mazzini jeder Aufenthalt in den Kantonen Graubünden, Tessin, Wallis, Waadt, Genf, Neuenburg, Bern, Solothurn, Baselland und Baselstadt untersagt, den Mitbetheiligten in den Kantonen Graubünden, Tessin und Wallis².

§ 17.

Das Ausweisungsverfahren.

Den Ausweisungen geht in der Schweiz jeweilen eine Untersuchung vorher. Dieselbe wird vom Bundesanwalt geleitet.

¹ Bundesblatt 1873 II S. 374.

² Bundesblatt 1869 II S. 17, 18.

Der Bundesanwalt bedient sich für Verhaftungen, Haussuchungen, Abhörungen in der Regel der kantonalen Organe. Das Treiben landesgefährlicher Ausländer wird von Bern aus fortwährend beobachtet. Dem Bundesanwalt gehen die Informationen von der kantonalen Polizei, bisweilen wohl auch von auswärtigen Regierungen, zu, die mit Hülfe von Geheimpolizisten, die sie gelegentlich in der Schweiz halten, die Umtriebe der im Lande wohnenden Ausländer mitunter bis in alle Einzelheiten kennen¹. Die Ausweisungen werden nicht vom Vorsteher des eidgenös-

¹ Ein an die Kantone gerichtetes Kreisschreiben des Bundesrathes vom 11. Mai 1888 schreibt vor: „Die kantonalen Polizeibehörden sammeln sorgfältig alle Thatsachen, welche auf ihrem Gebiete sich ereignen und unsere innere Sicherheit, sowie unsere Beziehungen zum Auslande betreffen. Ueber alle diese Vorgänge, sowie über deren Urheber erstatten sie von sich aus und ohne weitere Einladung Bericht an unser Justiz- und Polizeidepartement.“ Bundesblatt 1888 IV S. 1047. An Stelle des Justiz- und Polizeidepartements ist seit Erlass des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1889 die Bundesanwaltschaft getreten. Der Bundesanwalt besitzt ein Verzeichniss der verdächtig erscheinenden Fremden, welche die Augen der eidgenössischen oder kantonalen Polizeiorgane auf sich gelenkt hatten.

In Bezug auf die Strafbarkeit der Spionage drückt sich ein amtlicher Bericht des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements an den Bundesrath wie folgt aus: „Die Frage, ob das sogenannte Spioniren eine völkerrechtswidrige Handlung sei und daher eine Uebertretung des Art. 39 des eidg. Strafgesetzes involvire, lässt sich weder absolut bejahen noch verneinen, sondern es kommt viel auf die speziellen Verhältnisse an, auf Zweck und Absicht, auf die angewendeten Mittel, auf die Gegenstände, worauf sich das Kundschaften richtet. Man muss sich vor Allem hüten, das Kundschaften im Kriege und die schwere Strafbarkeit dieser Handlung zu Grunde zu legen. Man wird das Spioniren schwerlich in irgend einem gewöhnlichen Strafgesetze speziell benannt und mit Strafe bedroht finden, während dies ganz gewiss der Fall wäre, wenn die blosser Handlung des Auskundschaftens spezifisch als ein Verbrechen betrachtet würde. Dagegen findet man sie wohl in allen Militärstrafgesetzen, aber gewiss nicht darum, weil der Spion das Völkerrecht verletzt, sondern weil er die Sicherheit der Armee und das Gelingen ihrer Operationen gefährdet. Daher wird der nämliche Feldherr, der heute einen Spion erschiessen lässt, kein Bedenken tragen, morgen selbst einen ins feindliche Gebiet zu schicken, und doch giebt es auch im Kriege ein Völkerrecht.“ Bundesblatt 1853 III S. 651. — In neuerer Zeit hat das Gebahren von Spionen in der Schweiz eine allgemeine Entrüstung wachgerufen, weil sich dieselben nicht auf das blosser Beobachten und Aus-

sischen Justiz- und Polizeidepartements, sondern vom Bundesrath (Ministerrath) verfügt. Die Ausweisungsdekrete des Bundesrathes geben zunächst kurz den Thatbestand an, dem sich das Dispositiv anschliesst. Die Beschlüsse werden im amtlichen Bülletin mitgetheilt, welches der Bundesrath nach jeder Sitzung der Presse zustellt. Ueberdies werden sie ins offizielle Bundesblatt aufgenommen. Der Ausweisungsbeschluss wird der Regierung des Kantons zugestellt, in dessen Gebiet der Ausgewiesene sich befindet. Diese eröffnet dann den Bundesrathsbeschluss den von der Ausweisung betroffenen Personen unter Hinweis auf Artikel 63 littera a des Bundesstrafrechts, der für Uebertretung der Landesverweisung Busse, in schweren Fällen Gefängniss androht¹. Der Vollzug der Ausweisung ist Sache der Kantone. Der Bundesrath pflegt den von der Ausweisung betroffenen Individuen auf Antrag des Justiz- und Polizeidepartements eine den Verhältnissen angemessene Frist zu gewähren². Die kantonalen Polizeiorgane führen die Ausgewiesenen an die Grenze. Die Ausgewiesenen können den Ort des Grenzgebietes wählen, wo sie auf das ausländische Terri-

kundschaften beschränkten, sondern unter dem Mantel von Sozialdemokraten, Nihilisten oder Anarchisten provokatorisch aufreizten. Man konnte sich daher fragen, ob nicht das Spioniren überhaupt unter gewissen Voraussetzungen mit Strafe bedroht werden solle. Die Juristenkommission, welche im April 1890 die Novelle zum Bundesstrafrecht berieth, hat die Strafbarkeit auf den agent provocateur beschränkt, welcher im Dienste einer auswärtigen Polizei steht und durch seine Handlungen Frieden und Ordnung gefährdet. Vgl. S. 71.

¹ Die mit dem Vollzug betrauten kantonalen Beamten lesen den Ausgewiesenen die Ausweisungsdekrete vor. Sie lassen sich von den Ausgewiesenen durch Unterschrift bezeugen, dass sie ihnen die Ausweisungsbeschlüsse vorlasen. Auf besonderes Gesuch werden den Ausgewiesenen Abschriften von den Ausweisungsbeschlüssen ertheilt. Siehe Fall Gehlsen, Bundesblatt 1879 II S. 988.

² Dem durch Beschluss vom 29. April 1879 aus der Schweiz weggewiesenen Publizisten Gehlsen wurde eine Frist von 14 Tagen gewährt. Bundesblatt 1879 II S. 984.

Beim Vollzug der Ausweisung sind die von der Menschlichkeit oder gebieterischen Umständen geforderten Rücksichten walten zu lassen. Bundesblatt 1850 I S. 71.

torium übertreten wollen. Unbemittelten wird ein Reisegeld verabfolgt. Die Kantone erstatten dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Bericht über den Vollzug der Ausweisung. Dieses überwacht den Vollzug. Richtiger Weise sollten die Ausgewiesenen ihrem Heimatstaate abgegeben werden¹. Denn kein Staat ist verpflichtet, einen Fremden anzunehmen, der vom bisherigen Aufenthaltsstaate als landesgefährlich ausgewiesen wurde. Der Abschiebung in den Heimatstaat stehen indessen meist wichtige Gründe entgegen. Wenn die Ausgewiesenen ihre Angriffe auf ihren Heimatstaat gerichtet haben, was oft geschieht — Beispiel die im Jahre 1888 ausgewiesenen deutschen Sozialdemokraten Bernstein, Motteler und Tauscher — so wäre zu befürchten, dass dieselben von den Heimatsbehörden unter Umständen polizeilich oder strafrechtlich verfolgt würden. Findet die Auslieferung wegen politischer Delikte nicht statt, so dürfen folgerichtig die aus politischen Gründen Ausgewiesenen nicht in ihre Heimat abgeschoben werden, wenn ihnen ein rechtlicher Nachtheil daraus erwachsen könnte. Die aus der Schweiz Weggewiesenen wählen in der Regel England, Frankreich oder Amerika zu ihrem neuen Aufenthaltsorte.

Der Fremde kann nicht verlangen, dass die Behörden ihm eine Warnung zugehen lassen, ehe sie ihn ausweisen. Die Bundesverfassung, welche die Ausweisung von Fremden gestattet, welche die innere oder äussere Sicherheit gefährden, ist in Jedermanns Hand und Jeder kennt den Artikel 70 der Bundesverfassung². Das Nichtkennen der Ausweisungsbestimmung ist unerheblich. Fälle von Warnungen von Seiten der Bundesbehörden sind indessen in der schweizerischen Ausweisungspraxis öfter vorgekommen. Dr. Eduard Reich aus Olmütz, Dozent an der medizinischen Fakultät der Hochschule Bern, hatte im Jahre 1861 ein „Manifest an die deutsche Nation“

¹ Im deutsch-schweizerischen Niederlassungsvertrag vom 31. Mai 1890 haben sich die kontrahirenden Theile gegenseitig verpflichtet, ihre Angehörigen, welche wegen Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit des Staates ausgewiesen werden, auf Verlangen des ausweisenden Theiles jederzeit wieder zu übernehmen.

² Bundesblatt 1879 II S. 992.

verfasst, in welchem er zur Aufhebung der deutschen Einzelstaaten, zur „Zerreissung der österreichischen Monarchie“ und zur Bildung eines demokratisch-republikanischen Reiches ermunterte. Der Bundesrath liess dem Dr. Reich eröffnen, er werde sofort aus der Schweiz ausgewiesen, wenn er nochmals einer solchen Handlung sich schuldig mache, oder wenn er überhaupt andere politische Umtriebe sich erlauben würde¹. Im Jahre 1872 musste man der Vermuthung Raum geben, dass von Genf aus, wo der Herzog Don Carlos wohnte, ein Aufruhr eingeleitet worden sei, oder dass zum Mindesten von dort aus die Parteigänger des spanischen Kronprätendenten zur Eröffnung des offenen Kampfes angewiesen wurden. Der Bundesrath lud deshalb die Regierung des Kantons Genf ein, den Herzog von Madrid und dessen Sekretär auf das Unstatthafte ihrer Handlungen aufmerksam zu machen und sie zu ermahnen, fernere Aufmunterungen zum Aufruhr in Spanien vom Gebiete der Schweiz aus zu unterlassen, anderen Falls ihnen die Gestattung des Aufenthalts entzogen werden müsste². Im Jahre 1879 setzte der spanische Minister Ruiz Zorilla, welcher im Juli 1878 wegen Betheiligung an einer Konspiration gegen die spanische Regierung aus Frankreich ausgewiesen worden war, in Genf sein agitatorisches Treiben fort. Er hielt namentlich eine Rede, deren Inhalt geeignet war, die freundlichen Beziehungen der Schweiz zu Spanien zu stören. Er liess die Rede überdies zu Genf in spanischer Sprache drucken und in zahlreichen Exemplaren nach Spanien versenden. Der Bundesrath sah sich deshalb veranlasst, ihm eine Verwarnung zu ertheilen mit der Androhung, dass er ausgewiesen würde, wenn ähnliche Handlungen sich wiederholten³. Auch den vier Sozialdemokraten, die am 18. April 1888 aus der Schweiz ausgewiesen wurden, hatte der Bundesrath durch die Zürcher Regierung eine Verwarnung zugehen lassen⁴. Aus den mitgetheilten Fällen ergibt sich, dass solche Verwarnungen nur sehr

¹ Bundesblatt 1862 II S. 265.

² Bundesblatt 1873 II S. 63.

³ Bundesblatt 1880 II S. 651.

⁴ Bundesblatt 1888 II S. 425.

selten vorkamen. Es ist der Würde der obersten Landesbehörden kaum angemessen, dass sie die Fremden warnt, ehe sie deren Ausweisung beschliesst. Hält man aber die Verwarnungen aus Rücksichten der Menschlichkeit für geboten, so dürfte es billig sein, von ihnen nicht bloss zu Gunsten solcher Fremder Gebrauch zu machen, die, wie Dr. Reich, Don Carlos und Zorilla, einen höheren sozialen Rang einnehmen, als die dem Proletariat angehörenden Ausländer. Oft können solche Verwarnungen aus dem einfachen Grunde nicht stattfinden, weil die Handlungen, welche die Ausweisung zur Folge haben, bereits erfolgt sind, wenn die Behörden von ihnen Kenntniss erlangen. Dazu würde der Zweck der politischen Polizei unter Umständen vereitelt, wenn die Fremden durch Warnungen unterrichtet würden, dass die Behörden sie beobachten.

Von den Ausweisungen gibt der ausweisende Staat dem Heimatstaat der Ausgewiesenen von sich aus keine Kenntniss¹. Da die politischen Ausweisungen nicht verheimlicht werden, sondern durch die Presse und das Bundesblatt zu Jedermanns Kenntniss gelangen, können die auswärtigen Staaten sie leicht erfahren. Auf eine bezügliche Anfrage vom Jahre 1855 ist der österreichischen Regierung geantwortet worden, im bisherigen Verkehr habe man sich nicht geweigert, einem befreundeten Nachbar, wenn er darum einkam, Aufschluss über die Anwesenheit gewisser Fremden zu geben und Listen von ausgewiesenen und geduldeten Flüchtlingen mitzutheilen².

Die Angehörigen der Ausgewiesenen — Frauen, Kinder — werden von der Ausweisung persönlich nicht betroffen; tatsächlich aber theilen sie meistens deren Schicksal.

¹ Hartmann, Institutionen des Völkerrechts S. 51 ist der Ansicht, auf Verlangen der Regierung der Heimat des Ausgewiesenen müsse der Staat die Ausweisungsgründe darlegen; vgl. v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts I S. 645.

² Bundesblatt 1855 I S. 372. — Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement setzt die Heimatstaaten nicht in Kenntniss von den erfolgten Ausweisungen, noch theilt es ihnen die Untersuchungsakten mit. Vom Departement des Auswärtigen ist das Nämliche zu sagen.

§ 18.

Wirkung, Dauer und Ende der Ausweisung.

Die Ausweisung hat zur Folge, dass der Ausgewiesene das Gebiet, aus dem er entfernt worden, nicht wieder betreten darf, es sei denn, dass ihm dies bewilligt werde. Die Ausweisungsdekrete lauten in der Regel auf unbeschränkte Zeit. Das Verbot, das Staatsgebiet zum ferneren Aufenthalte zu nehmen, bildet den positiven Inhalt der Ausweisung. Deswegen kommt es vor, dass Fremde ausgewiesen werden, die nicht mehr im Staatsgebiete wohnen, weil sie sich flüchteten, ehe sie polizeilich an die Grenze geführt werden konnten¹. Die Ausweisung hat daher nicht zur absoluten Voraussetzung, dass das Individuum im Augenblicke, da die Massnahme verfügt wird, im Staatsgebiet sich aufhalte. Wenn der Ausgewiesene das Staatsgebiet ohne Erlaubniss wieder betritt, so begeht er eine strafbare Handlung. Das Schweizer Bundesstrafrecht vom Jahre 1853 droht für Uebertretung der Ausweisung Busse, in schweren Fällen Gefängniss bis auf zwei Jahre an. Am 4. Januar 1854 wurde der Flüchtling Michael Thury wegen seiner politischen Umtriebe aus der Schweiz weggewiesen. Am 9. März erschien er wieder in Bern. Man liess ihn frei auf sein ausdrückliches Versprechen, er werde die Schweiz nicht mehr betreten. Allein im August betrat er das Gebiet der Stadt Basel. Er wurde verhaftet und wegen Uebertretung der Landesverweisung (Artikel 63 des Bundesstrafrechts) dem kompetenten Basler Gericht zur Aburtheilung überwiesen². Der Anarchist Franz Troppmann, welcher am 14. Februar 1888 aus der Schweiz weggewiesen worden war, wurde im August 1889 auf der Brücke bei Porte du Seex von der Walliser Polizei verhaftet. Der Bundesrath überwies ihn wegen Uebertretung der Landesverweisung den Gerichten des Kantons Wallis zur Bestrafung³. Aurelio Colombo, der 1870 mit Andern von

¹ Der Anarchist Martin Etter befand sich zur Zeit, da er aus der Schweiz weggewiesen wurde, im Verhaft in Stuttgart. Bundesblatt 1888 III 368, 369.

² Ullmer, a. a. O. S. 251 Nr. 929.

³ Bundesblatt 1889 III S. 1173.

der Schweiz aus einen bewaffneten Einfall in Italien gemacht hatte, kehrte im Jahre 1872, mit einem ordentlichen italienischen Passe versehen, nach dem Kanton Tessin zurück. Aus dem Umstande, dass die italienischen Behörden ihm einen neuen Pass ausgestellt hatten, konnte geschlossen werden, dass seine politische Thätigkeit nicht gefährlicher Art sein könne. Aurelio Colombo wurde deshalb aufgefordert, beim Bundesrath durch eine Bittschrift die Aufhebung seiner Ausweisung aus der Schweiz nachzusuchen. Nachdem die Bittschrift, mit günstigen Zeugnissen begleitet, dem Bundesrathe zugekommen war, wurde die Ausweisung des Colombo auf dessen Wohlverhalten hin aufgehoben¹. — Im Jahre 1876 stellte Josef Nathan, der am 11. Juli 1870 wegen Theilnahme an dem versuchten Einfall in Italien ausgewiesen worden war, das Gesuch um Bewilligung zur Rückkehr auf seine Besitzung in Lugano. Der Bundesrath bewilligte das Gesuch, sprach aber die Erwartung aus, dass Nathan seinen Aufenthalt in der Schweiz nicht wieder zu Handlungen missbrauchen werde, welche geeignet sein könnten, die freundschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu Nachbarstaaten zu stören oder zu Uebelständen im Innern zu führen². — Einer der einundzwanzig Anarchisten, die mit Beschluss vom 3. Juni 1885 ausgewiesen worden waren, stellte im Jahre 1887 das Gesuch, man möchte ihm die Rückkehr in die Schweiz bewilligen, indem er und seine Familie von der Ausweisung schwer betroffen worden seien. Er huldige den anarchistischen Bestrebungen, er selbst habe aber nie etwas Strafbares gethan. Der Bundesrath lehnte das Gesuch mit der Erklärung ab, die Zeitumstände sowie die fühlbare Regsamkeit der Anarchisten können ihn nicht veranlassen, auf seinen Ausweisungsbeschluss vom Jahre 1885 zurückzukommen³. — Der Publizist Gehlsen, welcher am 29. April 1879 ausgewiesen wurde, ersuchte den Bundesrath mit Eingabe vom 17. April 1881 und 13. April 1889 um Aufhebung der Ausweisung. Beide Male beschränkte der Bundesrath sich auf die Antwort, er sehe sich nicht veranlasst,

¹ Bundesblatt 1873 II S. 64.

² Bundesblatt 1877 II S. 551.

³ Bundesblatt 1887 II S. 737.

auf das Gesuch einzutreten. Eine gleiche Eingabe richtete Gehlsen am 25. Mai 1889 an die Bundesversammlung; in seinem Berichte an die Bundesversammlung bemerkte der Bundesrath, nach seiner Ansicht habe Gehlsen durch die in dem Gesuche enthaltenen Ausfälle gegen die Bundesbehörden sich der Aufhebung des Ausweisungsdekretes als unwürdig erwiesen. Abgesehen hiervon, könne es nicht im Interesse der Schweiz liegen, agitatorische Elemente aufzunehmen¹.

Von der Behörde, welche die Ausweisungen verhängt, sollte auch jeweilen die Aufhebung der Ausweisungsdekrete ausgehen. Die Ausweisungsbehörde ist allein im Stande, zu ermessen, ob einem Ausgewiesenen die Rückkehr in den Staat gestattet werden kann. Da die Regierungen die politischen Ausweisungen anordnen und ein Rekurs an das Parlament gegen die Ausweisungsbeschlüsse nicht statthaft ist, sollten die Parlamente auch keine Gesuche um Aufhebung der Ausweisung entgegennehmen, wie dies die Schweizer Bundesversammlung im Fall Gehlsen gethan hat. Die Gesetzgebung der Staaten ist konsequent, in denen dasselbe Organ die Rückkehr des Ausgewiesenen gestattet, welches die Wegweisung anordnete².

§ 19.

Die für die Ausweisung zuständige Behörde.

Die politischen Ausweisungen erfolgen im Interesse der inneren und äusseren Sicherheit. Welche Massregeln sich zur

¹ Bundesblatt 1889 III S. 735 und folgende. — Mohl, die Polizeiwissenschaft III S. 542 führt aus, die Dauer der Wegweisung richte sich nach dem Zwecke derselben. Wenn die vom Ausgewiesenen herrührende Gefahr verschwunden sei, müsse ihm die Erlaubniss zur Wiederkehr gegeben, bis zu diesem Zeitpunkte aber verweigert werden.

Wieder zulassen müsste der Staat den Ausgewiesenen nur dann, wenn dieser sich dafür auf einen Staatsvertrag (Niederlassungsvertrag) berufen könnte. Sonst aber stehe es völlig im Ermessen des Staates, ob er den Fremden wieder aufnehmen wolle. Dieses auch in dem Fall, da der Ausgewiesene ganz ungefährlich geworden sein sollte.

² Nach Artikel 90 des italienischen Gesetzes betreffend die öffentliche Sicherheit verfügt der Minister des Innern die Ausweisungen. Artikel 91 bestimmt: „Lo straniero espulso non può rientrare nel Regno senza una speciale autorizzazione del Ministero dell' Interno.“

Erreichung dieser Staatszwecke eignen, das vermögen die Regierungen am Besten zu beurtheilen. Denn zu ihrem Geschäftskreis gehört es, für die innere und äussere Sicherheit, für öffentliche Ruhe und Ordnung zu sorgen. Die Regierungen müssen befugt sein, Fremde zu entfernen¹. Ihnen dieses Recht streitig machen, hiesse die Mittel zum Zweck versagen wollen. Demgemäss wird die politische Ausweisung überall durch die Regierungen verfügt. Bald geht sie vom Minister-rath, bald nur von einem vereinzelt Minister (Minister des Innern) aus².

Die Schweizer Bundesverfassung weist das Recht der Ausweisung dem Bunde zu. Die zur Ausweisung kompetente Bundesbehörde ist nicht näher bezeichnet. Es besteht indess kein Zweifel, dass zur Ausweisung ausschliesslich die Bundes-

¹ v. Holtzendorff, Rechtslexikon I. S. 215, 216: Die Ausweisung der Fremden ohne gerichtliches Urtheil ist ein Recht der höchsten Regierungsbehörde. — Bléteau a. a. O. S. 355, 356.

² In dem Berichte an die Bundesversammlung über den Rekurs Gehlsen vom 16. Juni 1879 hat der Bundesrath erklärt, die Ausübung des Ausweisungsrechts auf Grund des Artikels 70 der Bundesverfassung stehe dem Bundesrathe zu, dem nach Artikel 102 die Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach Aussen und die Ueberwachung der öffentlichen Ordnung im Innern in erster Linie übertragen sei und der in der Regel allein richtig ermessen könne, ob unter den gegebenen Verhältnissen eine Gefährde vorhanden sei. Bundesblatt 1879 II S. 991. — Bundesblatt 1870 I S. 291.

Ferner Bericht der eidg. Kommissäre über die Genfer Flüchtlingsangelegenheit: „Sofern in jedem Spezialfalle die Weigerung eines Kantons, einen Flüchtling zu entfernen, nicht anders überwunden werden könnte, als mittelst eines gerichtlichen Schuldurtheils oder eines Beschlusses der Bundesversammlung, so würde in diesem Falle zwischen dem Entscheide des Bundesrathes, dass ein Fremder wegen Gefährdung der Schweiz entfernt werden soll, oder dem oberinstanzlichen Entscheide über die Gültigkeit eines Entscheides des Bundesrathes durchschnittlich ein halbes Jahr liegen. Es genügt wohl, einfach diese Folge bezeichnet zu haben, um Jedermann zu überzeugen, dass die Bundesexekutive damit in eine klägliche und wahrhaft lächerliche Stellung versetzt würde, und dass man besser thun würde, geradezu die ganze Flüchtlingspolizei wieder den Kantonen zurückzugeben.“ Bundesblatt 1858 II S. 275. — Vgl. ferner Bundesblatt 1888 I S. 697.

regierung (Bundesrath) zuständig ist¹. Gegen die Ausweisungsdekrete können weder die Ausgewiesenen noch die mit ihnen sympathisirenden Schweizerbürger bei der Bundesversammlung oder beim Bundesgericht den Rekurs ergreifen. Die Ausweisung ist ein Regierungsakt, der eine Beschwerde mit Suspensiveffekt nicht gestattet². Dagegen können die Regierungen wegen der von ihnen verfügten Ausweisungen im Parlament interpellirt werden. Das Parlament kann die Regierung tadeln, es kann ihr gewisse Weisungen für die zukünftige Ausübung des Ausweisungsrechts ertheilen. Bei den bereits vollzogenen Ausweisungen aber hat es sein Bewenden. Eine nach Ansicht des Parlaments ungerechtfertigte Ausweisung würde dagegen dem Ausgewiesenen die Rückkehr in den Staat erleichtern, zumal dann, wenn in letzter Instanz das Parlament über die Aufhebung von Ausweisungsdekreten entscheidet.

§ 20.

Die Ausweisung kann nicht Gerichtssache sein.

Die Ausweisung ist, wie wiederholt erwähnt wurde, eine administrative, präventiv-polizeiliche Massregel, die im Interesse der innern oder äussern Sicherheit sowie der guten Beziehungen zu den Nachbarstaaten erfolgt. Die Ausweisungen hängen vielfach mit der momentanen Politik des Landes zusammen, besonders im Verhältniss nach Aussen. Daher ändern sich die Gründe der politischen Ausweisung nach Zeit und Ort. Nur die Regierungen können erwägen, welcher Massnahmen es zur Wahrung der obersten Staatsinteressen bedarf. Was unter innerer und äusserer Sicherheit zu verstehen ist, lässt sich

¹ Bès de Berc S. 35 vertritt die Ansicht, es wäre besser, die Ausweisungen aus Frankreich würden statt von den Präfekten der Grenzdepartemente und dem Minister des Innern vom Ministerrath beschlossen, da dies eine Garantie gegen willkürliche Ausweisungen böte.

² Es würde ans Lächerliche streifen, wenn man einen Rekurs mit Suspensiveffekt gegen die Ausweisung zulassen wollte, gegen eine Massregel, bei der Alles auf die sofortige Exekution ankommt. Bundesblatt 1858 II S. 271.

nicht näher definiren¹. Die Ausübung des Ausweisungsrechtes kann daher nicht Sache der Gerichte sein². Es kommt ferner in Betracht, dass die Ausweisung keine Strafe involvirt. Im Staatsinteresse ist in der Regel rasche Ausweisung geboten. Eine gerichtliche Verhandlung würde den Vollzug der Ausweisung in die Länge ziehen, und der Ausländer könnte den Staat fernerhin schädigen, es wäre denn, dass man ihn einsperrte bis zum Entscheid des Gerichts. Wenn ein von der Regierung dem Gerichte überwiesener Fremder von diesem ungeachtet seiner Gefährlichkeit freigesprochen würde, so könnte der Staat in peinliche Verlegenheiten gerathen. Der Freigesprochene könnte fortfahren, die Sicherheit nach Innen oder nach Aussen zu gefährden, ohne dass es ein Mittel gäbe, gegen ihn einzuschreiten. Die höchsten Staatsinteressen wären dem freien Willen eines fremden Individuums preisgegeben.

In der Schweiz wurde wiederholt die Ansicht verfochten, der Entscheid, ob ein Fremder auszuweisen sei, stehe in oberster Instanz dem Gerichte zu. Als am 14. Januar 1858 in Paris das bekannte Attentat auf Napoleon III. stattfand, an welchem insbesondere italienische Flüchtlinge sich betheiligten,

¹ Bès de Berc S. 34, 65.

² Die Frage, ob die Ausweisung zum Gegenstande eines richterlichen Entscheides gemacht werden solle, wurde in der Session von 1864/1865 in der belgischen Abgeordnetenkammer angeregt. Die Kammer fand, man würde den Gerichten, wenn sie die Ausweisungen zu beurtheilen hätten, einen Antheil an der Leitung der politischen Angelegenheiten einräumen. Bès de Berc S. 65, Anmerkung 1. — Bar Journal du droit international privé XIII. S. 14 meint, man sollte den Ausgewiesenen mit Ausnahme derjenigen, die in Folge eines Krieges oder gemäss eines Friedensvertrages ausgewiesen werden, eine gewisse Frist ansetzen, binnen welcher sie berechtigt wären, bei den Gerichten die Annullirung der nicht hinlänglich gerechtfertigten Administrativverweisungen zu verlangen. — Nach Martitz a. a. O. I S. 27 kann die Ausweisung, wenn sie aus Rücksichten landespolizeilicher Fürsorge verhängt wird, der Natur der Sache nach niemals Richterspruch sein. — Fiore hinwieder Nouveau droit international public I S. 611 bemerkt: On doit considérer comme contraire au respect dû à la liberté personnelle de l'étranger la faculté donnée au pouvoir administratif de l'expulser de l'Etat, sans admettre que ses décisions puissent être contrôlées par l'autorité judiciaire sur la demande de la partie intéressée.

ordnete der Bundesrath die Entfernung aller italienischen und französischen Flüchtlinge in Genf an, welche mit Grund bezichtigt wurden, dass sie an politischen Verbindungen theilnahmen, die mit den Grundsätzen über das Asylrecht nicht vereint werden konnten. Der Kanton Genf vertrat darauf in einer an die Bundesversammlung gerichteten Beschwerde die Ansicht, falls eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem Bundesrath und einer kantonalen Behörde über eine vom Bundesrath angeordnete Ausweisung bestehe, müsse die Sache der Bundesversammlung oder dem Bundesgerichte vorgelegt werden. Die Mehrheit der ständeräthlichen Kommission bemerkte in ihrem Berichte über Genfs Beschwerde, es hiesse die Natur der äussern Beziehungen der Schweiz gänzlich verkennen, wenn man behaupten wollte, dass bundespolizeiliche Massnahmen gegen Fremde, deren Verhalten das Wohleinvernehmen zu den Nachbarn störe, von bundesgerichtlicher Untersuchung abhängig wären. Das Bundesgericht habe nur bei Verbrechen und Vergehen gegen das Völkerrecht zu entscheiden (Artikel 112 Ziffer 2 der Bundesverfassung von 1874, Artikel 41 des Bundesstrafrechts von 1853 und Artikel 4 der Bundesstrafrechtspflege von 1851)¹.

Mit Eingabe vom 20. Juli 1869 richtete die Società del Ticino in Lugano das Gesuch an die Bundesversammlung, es möchte durch ein besonderes Gesetz dem Art. 59 (jetzt 70) der Bundesverfassung eine die Stellung der Flüchtlinge sichernde Auslegung gegeben werden. Die Gesellschaft stellte in Bezug auf die Anwendung des Ausweisungsartikels (Fremdenpolizei) folgenden Grundsatz auf: „Jeder Fremdling, welcher anderswo wegen seiner politischen, philosophischen oder religiösen Ideen verfolgt wird, ist mit dem Augenblicke, wo er seinen Fuss auf Schweizerboden setzt, den Schweizerbürgern gleichgestellt, mit Ausnahme der politischen Rechte. Der Flüchtling hat keine andere Verpflichtung als diejenige, die Gesetze der schweizerischen Republik zu beachten. Wird er beschuldigt, dieselben verletzt zu haben, so ist er, wie die Schweizer, von den Ge-

¹ Bundesblatt 1858 II S. 349, 362.

richten des Landes zu beurtheilen, mit allen Garantien der Vertheidigung, der Oeffentlichkeit und persönlichen Freiheit, wie sie den Bürgern zukommen.“ Diese Petition wurde dadurch veranlasst, dass der Bundesrath dem italienischen Agitator Mazzini, der sich im Kanton Tessin aufhielt, den Aufenthalt daselbst sowie in acht anderen Grenzkantonen untersagt hatte (siehe S. 89). Der Schwerpunkt der Petition, welche mit Bezug auf die politische Polizei die Flüchtlinge den Schweizerbürgern gleichstellen wollte, lag in dem Begehren, die Frage der Ausweisung, beziehungsweise Internirung eines Flüchtlings von einer gerichtlichen Entscheidung abhängig zu machen. Ueber diesen Punkt der Petition spricht sich der Kommissionsbericht des Ständerathes wie folgt aus: „Es kann nicht Sache eines Gerichtes sein, zu beurtheilen, ob der Fall einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft vorhanden sei oder nicht, und selbst die Herstellung des Thatbestandes hierüber kann nicht nach den Regeln des Zivil- oder Strafprozesses erfolgen. Wenn die Schweiz in solchen Materien sich den letztern unterordnen oder zugleich die Entscheidung einem für seine Urtheile unverantwortlichen Gerichte übertragen wollte, so würde sie sich selbst nicht nur in einen wahrhaft lächerlichen Widerspruch zu den Grundsätzen des öffentlichen Rechts stellen, sondern auch sachlich das wirksamste Mittel zur Aufrechterhaltung der inneren und äusseren Sicherheit Preis geben“¹.

Die Ausweisung von vier Sozialdemokraten (Bernstein, Motteler, Schlütter und Taucher), welche der Bundesrath am 18. April 1888 — im Bundesrathe hatte Ruchonnet, Vorsteher des eidg. Justiz- und Polizeidepartements, gegen das Ausweisungsdekret gestimmt — beschlossen hatte, wurde von einem Theil der öffentlichen Meinung missbilligt. Am 20. Juni gleichen Jahres stellte Curti im Nationalrathe den Antrag, der Bundesrath wolle der Bundesversammlung Bericht darüber erstatten,

¹ Bundesblatt 1870 I S. 289—294; ferner Bundesarchiv, Protokoll des Nationalrathes Nr. 44, Sitzung vom 18. Dezember 1869. Der Ständerath lehnte die Petition am 13., der Nationalrath am 18. Dezember ab.

in welchen Fällen die Ausweisung Fremder durch den Richter und in welchen Fällen auf administrativem Wege erfolgen könne. Bundesrath Ruchonnet bekämpfte den Antrag. Er führte aus, nach Art. 102, Ziffer 8, 9 und 10 der Bundesverfassung liege der Bundesregierung ob, für die innere und äussere Sicherheit des Landes zu sorgen. Ihr komme daher auch das Recht der administrativen Fremdenausweisung zu. Die diplomatischen Berichte, welche sich auf Fragen der äusseren Sicherheit beziehen, seien konfidentieller Natur und können nicht Gegenstand gerichtlicher Verhandlungen sein. Die Ausweisung eines Fremden könne unter Umständen eine völkerrechtliche Pflicht sein. Nun könnten sich aber Fälle internationaler Bedeutung ereignen, in denen eine gerichtliche Verurtheilung der Fremden schwer oder gar nicht zu erlangen wäre. Bundesrath Ruchonnet schloss seine Rede mit der Erklärung: „Quoique éloigné par principe, par tempérament, par mes fonctions, par ma situation politique, des mesures extra-judiciaires, je suis obligé de dire à cette assemblée qu'aucun Etat ne peut, sans imprudence, renoncer au droit d'expulsion administrative.“ Der Nationalrath lehnte Curti's Antrag mit 108 gegen 9 Stimmen ab.

Im Frühling 1888 lag dem Ständerathe eine vom „Grütliverein der Stadt Bern“ eingereichte und von den „Vereinigten Arbeitervereinen der Stadt Bern und Umgebung“, sowie dem „Aktionskomité des schweizerischen Arbeitertages“ mitunterfertigte Petition vor, in welcher gewünscht wurde, dass die Ausübung der Fremdenpolizei auf dem Wege der Gesetzgebung der Administrativbehörde entzogen und den Gerichten übertragen werde, in der Weise, dass der Fremde solange unbehelligt in der Schweiz sich aufhalten dürfe, als er nicht ein bestimmtes einheimisches Gesetz übertreten habe. Dem Gesuch wurde keine Folge gegeben. Der Ständerath nahm den Standpunkt ein, die Handhabung der politischen Fremdenpolizei sei als ein verfassungsmässiges Attribut des Bundesrathes aufrecht zu halten. Als solches habe es sich bisher auch bewährt¹. Gegen-

¹ Bundesblatt 1888 I S. 700, 701. — Bès de Berc S. 33 sagt hierüber: Quelles que soient les garanties d'impartialité que présente l'autorité judiciaire, il nous paraît impossible de porter devant elle tout débat relatif

über den Petitionen der schweizerischen Grütlivereine, der demokratischen Vereine von Zürich u. s. w., welche neuerdings die Ausübung des Ausweisungsrechts den Gerichten zuweisen wollten, nahmen der Nationalrath und Ständerath ebenfalls eine ablehnende Stellung ein¹. Der Berichterstatter der Kommission des Ständerathes erklärte, nach konstanter Praxis sei es stets der Bundesrath gewesen, der als Polizeibehörde die Ausweisung von Fremden verfügte. Dieses Verfahren entspreche den Bedürfnissen des Landes. Die Handhabung der politischen Polizei erfordere ein rasches Handeln und könne nicht auf den Weg gerichtlicher Untersuchungen verwiesen werden, wenn das Land nicht in eine üble Lage kommen solle.

§ 21.

Die Rechte der Ausgewiesenen.

Es fragt sich, was für Rechte dem Ausgewiesenen zustehen, wenn er glaubt, er sei willkürlich ausgewiesen worden². Will der Ausgewiesene bei den Behörden des Ausweisungsstaates sich gegen die Ausweisung beschweren, so müsste die Berechtigung dazu entweder aus den allgemein anerkannten

à l'expulsion. Cette mesure est essentiellement un acte gouvernemental et de haute police que ne sauraient, en aucune façon, apprécier les tribunaux judiciaires. Les tribunaux administratifs eux-mêmes doivent être incompétents, mais nous comprendrions plutôt un recours devant le Conseil d'Etat, par exemple, que devant toute autre juridiction. — Vgl. ferner Desjardins a. a. O. S. 665, 666.

¹ Bundesblatt 1889 I S. 1. Im bezüglichen Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1888 wird der Bundesrath als die Behörde bezeichnet, dem gemäss Art. 102, Ziffer 8, 9 und 10 der Bundesverfassung die Ausübung des in Art. 70 vorgesehenen Ausweisungsrechtes übertragen sei.

² Mohl, Polizeiwissenschaft III S. 534 nimmt den Standpunkt ein, der Fremde könne nicht verlangen, dass ihm persönlich die Ausweisungsgründe nachgewiesen werden; noch weniger könne er zu einem gerichtlichen oder administrativ gerichtlichen Verfahren gegen die verfügende Behörde zugelassen werden. Ein Beschluss der Staatsgewalt, ihn nicht mehr zu dulden, sei hinreichender Rechtsgrund. Die Staatsgewalt könne sich nicht in einen Prozess mit einem Fremden über ihre Hoheitsrechte einlassen. — Kayser, im Handwörterbuch der Staatswissenschaften I S. 1044 vertritt denselben Standpunkt.

Normen des Völkerrechts oder aus den Bestimmungen der Niederlassungsverträge fliessen. Nun ergibt sich aus früheren Ausführungen, dass jeder souveräne Staat befugt ist, Fremde auszuweisen, welche die innere oder äussere Sicherheit oder sonst die öffentlichen Landesinteressen gefährden. Wenn der Ausgewiesene einem Staate angehört, mit welchem der Ausweisungsstaat einen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hat, so ändert dies am Rechte der Ausweisung nichts, es wäre denn, dass der Staat ausdrücklich darauf verzichtet hätte, gegenüber den Niedergelassenen des betreffenden Staates das Ausweisungsrecht anzuwenden. Sonst aber ist die Ausweisungsbefugniss dieselbe, ob der Auszuweisende unter dem Schutze eines Niederlassungsvertrages steht oder nicht. Bisweilen ist die politische Ausweisungsbefugniss in den Niederlassungsverträgen vorbehalten. Nöthig ist es nicht, weil auch beim Bestehen von Staatsverträgen kein Zweifel darüber walten kann, dass die kontrahirenden Staaten nach wie vor befugt sind, die zur Erhaltung der innern und äussern Sicherheit geeigneten Mittel zu ergreifen. Das Ermessen, ob die Wahrung der Staatsinteressen die Ausweisung eines Fremden erfordere, steht ausschliesslich dem Ausweisungsstaate zu. Doch könnte ein Fremder, auch ohne das Vorhandensein eines Niederlassungsvertrages, den diplomatischen Schutz seiner Regierung anrufen, sofern er rein willkürlich ausgewiesen würde.

Bei der Ausweisung Fremder hört man häufig, besonders in der Schweiz, behaupten, die Regierungen hätten verfassungsmässige Rechte verletzt, wie die Pressfreiheit, das Versammlungsrecht, das Recht der freien Meinungsäusserung. Dabei wird gewöhnlich nicht weiter unterschieden, ob der Ausgewiesene unter dem Schutze eines Niederlassungsvertrages stand oder nicht. In den Niederlassungsverträgen sind die niedergelassenen Ausländer in Bezug auf Person und Eigenthum den Inländern meist gleichgestellt. Die Staatsverträge bezeichnen jedoch die den Niedergelassenen bezüglich ihrer Person zustehenden einzelnen Rechte nicht genauer. Es muss unterschieden werden zwischen staatsbürgerlichen Rechten und Individualrechten. Wie Morel sehr zutreffend bemerkt, werden die ersteren abgeleitet aus

der Organisation des Staates und dem Verhältnisse, in welchem der einzelne Staatsbürger zur Gesammtheit der den Staat bildenden Individuen steht. Die Individualrechte kommen jedem Einwohner des Staates ohne Rücksicht auf dessen Herkunft zu gut, weil sie in der Natur des Menschen, in seiner freien Persönlichkeit begründet sind und keineswegs von einer Beziehung zum Staate abhängen¹. Es ist sogar anzunehmen, dass diese Personenrechte dem im Staate wohnenden fremden Individuum zustehen, ohne dass die inländische Gesetzgebung oder Staatsverträge ihm dieselben ausdrücklich einräumen². Es würden sich seltsame Konsequenzen ergeben, wollte man die individuellen Rechte den nicht unter einem Niederlassungsvertrage stehenden Ausländern vorenthalten. Nach der Schweizer Bundesverfassung ist die Pressfreiheit, das Vereinsrecht, die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des Kultus gewährleistet, der Schuldverhaft abgeschafft, körperliche Strafen sind verboten. Stehen diese individuellen Rechte nur den einheimischen Staatsbürgern zu, mit anderen Worten ist es den Ausländern in der Schweiz untersagt, Bücher oder Zeitungsartikel zu veröffentlichen, Vereine zu bilden? Dürfte man sie zum Kirchenbesuch zwingen oder ihnen die Vornahme gottesdienstlicher Handlungen untersagen, dürfte man gegen sie die Prügelstrafe anwenden, sie in den Thurm stecken, wenn sie ihre Schulden nicht bezahlen? Man braucht diese Frage nur zu stellen, um sogleich einzusehen, dass die Individualrechte den Ausländern nicht abgesprochen werden können. Die Rechte, die der Staat den in seinem Gebiete wohnenden Individuen gewährt, gleichen der Sonne, die über Gute und Böse, über Inländer und Ausländer scheint. Es war nöthig, dies klarzustellen, da die Neigung noch vielfach vorhanden ist, im Fremden gewissermassen ein rechtloses Subjekt zu erblicken.

Ueber allen Rechten, welche den Fremden kraft der Staatsverträge oder ohne diese zustehen, steht jedoch das Recht der Ausweisung. Der Aufenthalt der Fremden ist immer

¹ Blumer-Morel, III S. 176, 177.

² Diese Meinung vertritt auch Morel, III S. 177.

ein bedingtes Recht; sie können im Staate nur wohnen, wenn sie den Staatsgesetzen und Polizeiverordnungen nachleben. Sie dürfen durch ihre Handlungen die innere oder äussere Sicherheit, die Ruhe und Ordnung des Staates nicht gefährden. Thun sie dies z. B. durch das Mittel der Presse, durch ihre Reden in öffentlichen Versammlungen u. s. w., so haben sie das Recht zum Aufenthalt verwirkt und müssen die Ausweisung über sich ergehen lassen. Durch die Ausweisung wird die Pressfreiheit, die Redefreiheit, das Versammlungsrecht nicht verletzt. Die dem Fremden zugesicherten Rechte sind nicht absolut, nicht unverlierbar. Ihr Genuss fliesst aus dem primären Hauptrecht zum Aufenthalt, welches Recht der Fremde unter bestimmten Voraussetzungen verwirkt.

Ist der Ausgewiesene berechtigt, sich über die Ausweisung bei denjenigen Organen, welchen die Oberaufsicht über die Regierungsakte zusteht, zu beschweren? Die schweizerische Bundespraxis hat diese Frage bisher verschieden beantwortet. Als der aus dem Kanton Tessin von der Tessiner Regierung weggewiesene Don Cajetan Carli von Castagnetto (Provinz Turin), Bischof in partibus, sich unter Anrufung des Staatsvertrages mit Italien bei der Bundesversammlung beschwerte, bemerkte der Bundesrath in seinem Bericht, es könne die Frage aufgeworfen werden, ob ein einzelner Ausländer von sich aus und ohne die Dazwischenkunft seiner Regierung, welche den Staatsvertrag abgeschlossen habe, den Schutz der schweizerischen Behörden anrufen könne. Wenn der Bürger eines Landes, mit welchem die Schweiz in Vertragsverhältnissen stehe, sich über das Ausserachtlassen von Vertragsbestimmungen glaube beschweren zu sollen, so wende er sich in der Regel zunächst an seine heimatliche Regierung oder wenigstens an den in der Schweiz akkreditirten Gesandten seines Landes, der die Beschwerde prüfe und je nach Befinden dieselbe bei den Bundesbehörden unterstütze oder von sich aus abweise. Da der Bundesrath aber schon öfters direkt eingegangene Klagen über Vertragsverletzungen angenommen habe, wolle er in diesem Falle keine Ausnahme machen. Er halte dafür, es könnten die Bundesbehörden solche Petenten anweisen, ihre Beschwer-

den durch ihre Regierungen an die schweizerischen Behörden gelangen zu lassen. Der Bundesrath wolle indessen bei diesem Anlasse keine bestimmte Regel aufstellen, sondern den Bundesbehörden die Konvenienz für jeden einzelnen Fall vorbehalten¹. Die nationalrätliche Kommission nahm in dieser Angelegenheit geradezu den Standpunkt ein, dass nur die kontrahirenden Staaten Rechte aus Staatsverträgen herleiten können; von einer Verletzung des Staatsvertrages gegenüber einem Einzelnen als Privatmann könne schon deshalb nicht die Rede sein, weil dieser als Dritter ausser jedem Vertragsnexus stehe². Im Jahre 1877 sprach der Bundesrath sich dahin aus, es widerstrebe jeder gesunden politischen Organisation, ausländische Beschwerdeführer an die heimatlichen Regierungen und Gesandtschaften zu verweisen. Dadurch würden die letzteren geradezu aufgemuntert, sich in die innern Angelegenheiten des Staates zu mischen, während man sonst gegen solche Interventionen eine grosse Empfindlichkeit zu Tage lege³. Als zwei Jahre später der Publizist Gehlsen gegen die Ausweisung an die Bundesversammlung rekurrierte, nahm der Bundesrath einen gegentheiligen Standpunkt ein. Er führte aus, man müsse das Rekursrecht vom Petitionsrecht unterscheiden. Das letztere sei Jedermann gestattet. Dass aber ein Fremder, ähnlich wie der Schweizerbürger, ein förmliches Beschwerderecht besitze wegen Verletzung konstitutioneller Rechte, müsse als eine unberechtigte Prätension zurückgewiesen werden, zumal wenn ein Fremder lediglich das Asyl geniesse. Es verstosse in hohem Grade gegen die Würde des Staates und komme auch nicht vor, dass ein Fremder von sich aus die fremde Regierungsgewalt, die ihm nicht zu Willen sei, beim Parlamente verklagen könne. Sofern ihm dieses Recht nicht durch förmlichen Staatsvertrag zugesichert sei, könne der Fremde nicht kraft eigenen Rechts klagend gegen die Regierung des fremden Landes auftreten. Er habe sich vielmehr

¹ Bundesblatt 1869 III S. 568, 569.

² Bundesblatt 1870 III S. 231.

³ Bundesblatt 1878 II S. 481.

an seine eigene Regierung zu halten, die allfällig die Rechte ihres Angehörigen gegenüber der fremden Regierung in Schutz nehmen möge¹. Trotzdem der Bundesrath in diesem Fall dem Ausgewiesenen das Beschwerderecht grundsätzlich absprach, ging er doch nicht so weit, der Bundesversammlung zu beantragen, auf den Rekurs aus formellen Gründen nicht einzutreten. Und doch wäre dies konsequent gewesen. Allein der Bundesrath fühlte sich nicht sicher in seinem Rechtsstandpunkte, der als veraltet erscheint. Das Rekursrecht steht den in der Schweiz wohnenden Ausländern nicht bloss wegen Verletzung von Staatsverträgen, sondern allgemein zu². Gegen die Ausweisung kann indessen der Ausgewiesene nicht rekurriren; denn die Ausweisungen sind Regierungsmassregeln, mit welchen ein Rekurs an eine Oberbehörde unvereinbar erscheint. Im Falle der Ausweisung mag es dem Ausgewiesenen häufig herzlich wenig nützen, den Schutz der Regierung seines Heimatstaates anzurufen. Man denke z. B. an den Fall, dass die Ausgewiesenen einer politischen Partei angehören, der die Regierung des Heimatstaates feindselig gegenübersteht. Selbst bei rein willkürlichen Wegweisungen würde die Regierung es unterlassen, sich beim Ausweisungsstaat diplomatisch zu beschweren³. Die Regierung des Ausweisungsstaates ihrerseits wird jedenfalls eine unmittelbare Beschwerde des Ausgewiesenen der Reklamation eines ausländischen Kabinetts vorziehen.

¹ Bundesblatt 1879 II S. 990.

² Blumer-Morel S. 176.

³ Kayser a. a. O. S. 1044 nimmt an, der Staat sei dem Ausgewiesenen selbst niemals, sondern höchstens der Regierung desselben eine Aufklärung schuldig. — Man begegnet der Lehre, der Ausländer könne die ihm nach den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts oder nach den Staatsverträgen zustehenden Rechte nicht direkt, sondern nur durch Vermittlung seines Heimatstaates geltend machen, noch ziemlich oft. Man kann daher Bar, a. a. O. S. 13, nur zustimmen, wenn er sagt: „Gardons-nous cependant d'en conclure que le droit des gens méconnaisse le droit des individus et ne protège que celui des Etats, de telle sorte que le juste et l'injuste ne rentreraient dans son domaine qu'au gré des diplomates et des hommes d'Etat, dont le point de vue est sujet à variation.“ Martitz a. a. O. I. S. 20

Nach schweizerischem Bundesrechte steht den in der Schweiz wohnenden Ausländern das direkte Rekursrecht bei Verletzung solcher Rechte zu, die als zum Schutze aller Staatseinwohner bestehend angesehen werden müssen¹. Das Bundesgericht hat wiederholt Rekursbeschwerden von Ausländern in materielle Behandlung gezogen wegen Verletzung der Pressfreiheit und des Vereinsrechts². Desgleichen anerkennt der Bundesrath das Rekursrecht der Ausländer bezüglich des Schutzes der Glaubens- und Gewissensfreiheit³.

§ 22.

Die Garantien gegen willkürliche Ausweisungen.

Ein Staat, der die in seinem Gebiete wohnenden Fremden willkürlich ausweisen würde, würde sich nicht bloss diplomatischen Beschwerden aussetzen, sondern zugleich Gefahr laufen, dass der Heimatstaat des Ausgewiesenen Retorsion üben würde.

geht wohl zu weit, indem er sagt: „Der einzelne zureisende Fremde mag den Anspruch erheben, dass auch er wie jeder Bürger von den Behörden nach Recht und Gesetz behandelt werde. Aber der Staat selber ist ihm zu nichts verpflichtet und nur Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Staat können in seiner Person in Frage kommen.“ Uns scheint, gewisse in der Natur eines jeden menschlichen Individuums begründete Rechte müssen auch gegenüber dem Fremden respektirt werden.

¹ Blumer-Morel a. a. O. III S. 177.

² Bundesgerichtliche Entscheidungen II 35, VII. 517, 518.

³ Bundesblatt 1879 II S. 989. Nach konstanter Praxis nehmen die Bundesbehörden die Beschwerden von Ausländern direkt entgegen wegen Verletzung der Niederlassungsverträge. Lassen die Bundesbehörden ein direktes Rekursrecht zu, wenn ein Ausländer sich beschwert, weil er administrativ ausgewiesen wurde nach Abbüßung einer Strafe, so mag man es inkonsequent finden, dass einem Ausländer, der gestützt auf Artikel 70 der Bundesverfassung, ausgewiesen wurde, nicht gestattet sein soll, sich bei der Bundesversammlung unter Anrufung des Niederlassungsvertrages direkt zu beschweren. Bei Ausweisungen, die unter dem Gesichtspunkte der gewöhnlichen Fremdenpolizei eintreten, bietet die Einräumung des Rekursrechts keine Inkonvenienzen. Wenn aber die Regierung die Ausweisung als politische Massregel verhängt, kann und darf es nicht Sache des Parlaments oder eines Gerichts sein, den Regierungsakt auf Grund eines Rekurses des Ausgewiesenen wieder aufzuheben.

Eine weitere Gewähr gegen arbiträre Handhabung des Ausweisungsrechts bietet die Motivirung der Ausweisungsdekrete, sowie die Veröffentlichung derselben¹. Die öffentliche Meinung wird die Gründe prüfen und die Regierung tadeln, welche Ausländer ohne Grund ausweist. In Ländern, in denen die politisch Verfolgten von jeher eine Zufluchtsstätte fanden, können sich die Regierungen bei der Ausübung des Ausweisungsrechts dem Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Dauer nicht ganz entziehen. Eine fernere Garantie liegt im Aufsichtsrecht der Parlamente über die Regierungen. Die Regierung, welche ohne hinreichende Gründe ausweist, hat Interpellationen von Seiten einzelner Parlamentsmitglieder zu gewärtigen. Sie wird daher, wenn sie Ausweisungen anordnet, bedenken, dass sie wegen derselben möglicher Weise dem Parlamente Rechenschaft zu geben hat und darum keine Ausweisungen verfügen, für die sie nicht bestimmte Gründe anzugeben vermag. Eine Garantie gegen ungerechtfertigte Ausweisungen wollen Einzelne in der Zuweisung des Ausweisungsrechts an die Gerichte erblicken. Wir haben bereits nachgewiesen, dass die Ausweisungen als administrativ-polizeiliche Massnahmen Regierungssache sein müssen. Man hat ferner vorgeschlagen, das Ausweisungsrecht gesetzlich zu regeln². Da

¹ Bès de Berc S. 31. — Eine absolute Gewähr gegen willkürliche oder unbillige Ausweisungen vermag freilich auch die Motivirung der Ausweisungsbeschlüsse nicht zu bieten. Eine gewissenlose Regierung wird nicht verlegen sein, auch für unbillige Ausweisungen Motive zu finden, welche der Ausweisung einen Schein der Berechtigung verleihen. — Bar a. a. S. 8. — Es kann vorkommen, dass die Regierungen derjenigen Länder, wo die öffentliche Motivirung der Ausweisungsbeschlüsse gebräuchlich ist, im Interesse des Staates oder des Ausgewiesenen die Motive nur ganz allgemein angeben, so dass die öffentliche Meinung die Ausweisung vielleicht ungerechtfertigt findet. So hat z. B. der Schweizer Bundesrath im Beschlusse vom 7. Mai 1889, durch welchen dreizehn der russischen terroristischen Partei angehörende Individuen aus der Schweiz weggewiesen wurden, nur deshalb zum Theil etwas unbestimmte Ausweisungsgründe angegeben, damit die Russen beim Betreten des russischen Gebiets nicht auf Grund des schweizerischen Ausweisungsbeschlusses verfolgt werden können.

² Die gesetzliche Regulirung der politischen Polizei forderten die schweizerischen Arbeiter im Jahr 1888. Am 7. Dezember 1888 fasste der

die Ausweisung, wie wir wiederholt auseinander gesetzt haben, mit der Politik im Zusammenhang steht und nach Zeit und Ort sich ändert, können die Voraussetzungen, unter denen sie stattzufinden hätte, nicht zum Voraus ein für allemal festgesetzt werden. Jedenfalls müsste ein Ausweisungsgesetz sich höchst dehnbarer Bestimmungen bedienen und den Regierungen, die das Gesetz anzuwenden hätten, einen weiten Spielraum lassen. Ein solches Gesetz vermöchte daher ungerechtfertigte Ausweisungen kaum zu verhindern und würde keine wirkliche Gewähr für eine absolut gerechte Handhabung des Ausweisungsrechts bieten¹.

Nationalrath den Beschluss, den Bundesrath einzuladen, „über die Frage der Ordnung der Fremdenpolizei (politische Polizei) auf gesetzgeberischem Wege Bericht und Antrag vorzulegen“. Der Ständerath stimmte jedoch dem Beschlusse des Nationalrathes nicht zu. Er fand, die politische Polizei lasse sich nicht durch ein Spezialgesetz ordnen. Der Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung könnte daher keinen praktischen Erfolg haben.

¹ Vgl. Gastfreundschaft und Hausrecht der Schweiz (anonym), Schweizer Zeitfragen 19. Heft S. 95.

Dritter Theil.

Die politische Ausweisung in den verschiedenen Staaten.¹

§ 23.

Belgien.

Ueber die Ausweisung wurde am 1. Juli 1880 ein Gesetz erlassen, welches nur für 18 Monate verbindlich sein sollte. Es wurde durch dasjenige vom 6. Februar 1885 erneuert, welches mit Ausnahme eines einzigen Artikels lediglich die Bestimmungen des Gesetzes vom 1. Juli 1880 reproduzirte. Das Gesetz vom 6. Februar 1885 erhielt durch dasjenige vom 4. Januar 1888 eine neue Verlängerung für die Zeit von drei Jahren.

Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Januar 1888 lautet: „Der in Belgien residirende Fremde, welcher durch sein Benehmen die öffentliche Ruhe gefährdet oder welcher strafrechtlich ver-

¹ Dieser Darstellung legten wir theils die Berichte zu Grunde, welche der Schweizer Bundesrath sich durch die bei den auswärtigen Regierungen akkreditirten Gesandten und Konsuln über die politischen Ausweisungsvorschriften des Auslandes geben liess und die der Vorsteher des Departements des Auswärtigen, Herr Bundesrath Droz, dem Verfasser zur Benutzung überlassen hat; theils folgten wir den Angaben, welche bei Bès de Berc S. 117—142 sich finden.

folgt wird oder im Auslande wegen Verbrechen oder Vergehen verurtheilt worden ist, kann von der Regierung angehalten werden, sich von einem bestimmten Orte zu entfernen, an einem bestimmten Orte zu wohnen oder selbst das Gebiet des Königreichs zu verlassen.“

„Der königliche Erlass, durch welchen einem Fremden anbefohlen wird, das Landesgebiet zu verlassen, weil er die öffentliche Ruhe gefährdet, erfolgt auf Grund einer Berathung des Ministerrathes.“

„Der Artikel 1 darf jedoch auf Fremde, die sich in einem der nachbenannten Fälle befinden, nicht angewendet werden, sofern die Nation, welcher der Fremde angehört, im Frieden mit Belgien ist.

1. Auf den Fremden, welcher ermächtigt ist, sein Domizil im Königreich zu nehmen.
2. Auf den Fremden, der mit einer Belgierin verheirathet ist, von der er ein oder mehrere Kinder hat, die während seines Aufenthalts im Staate geboren wurden.
3. Auf den Fremden, der mit dem eisernen Kreuz dekoriert ist.
4. Auf den Fremden, der mit einer Belgierin verheirathet ist, seit mehr als 5 Jahren seinen Aufenthalt in Belgien genommen hat und fortfuhr, permanent daselbst zu wohnen.
5. Auf das in Belgien geborne und daselbst wohnende Individuum fremder Abkunft während der Dauer der in Artikel 9 des Code civil vorgesehenen Optionsfrist.“

Der Ausweisungsbeschluss wird dem Fremden, auf den er Bezug hat, durch einen Huissier zugestellt. Dem Ausgewiesenen wird eine Frist gewährt, die mindestens einen Tag betragen soll. Der Fremde, welcher ausgewiesen wird, ist gehalten, die Grenze zu bezeichnen, über welche er sich entfernen wird. Er erhält eine Karte, welche die Reise und die Dauer seines Aufenthalts in jedem Ort regelt, den er zu passiren hat. Wenn der Fremde eine der Vorschriften übertritt, wird er mit Gewalt aus dem Königreich entfernt. Wenn der Ausgewiesene zurückkehrt, kann er verfolgt werden. Er wird mit Gefäng-

niss von 14 Tagen bis zu sechs Monaten bestraft. Nach Abbüßung der Strafe wird er wieder an die Grenze geführt.

Das Gesetz vom 4. Januar 1888 ist nur auf den Fremden anwendbar, welcher durch seine Eintragung in das Gemeinde-register die Eigenschaft eines Niedergelassenen (résident) erworben hat. Die Fremden, welche diese Eigenschaft nicht haben, können durch einfache Polizeiverfügung ausgewiesen werden, welche von der Administration der öffentlichen Sicherheit ausgeht. Diese Fremden sind dem alten Gesetze vom 23. Messidor Jahr III unterworfen.

Den Kammern ist über die Ausführung des Gesetzes jährlich Bericht zu erstatten. Die Berichte gehen vom Justizminister aus. Es sind demselben Tabellen beigegeben, welche die Ausweisungen erwähnen, die wegen Gefährdung der öffentlichen Ruhe (politische Ausweisung) oder in Folge Verurtheilung wegen eines gemeinen Vergehens angeordnet wurden. Die beiden Kategorien sind in den Tabellen auseinander gehalten. Die Tabellen enthalten das Datum der Verhaftung des Ausgewiesenen, die Dauer seines Aufenthalts in Belgien, Stand und Beruf desselben, sowie die Motive der Ausweisung. Namen und Heimat der Ausgewiesenen sind nicht angegeben. Auf Grund dieser gedruckten Berichte kann man sich ein Urtheil bilden, wie das politische Ausweisungsrecht in Belgien gehandhabt wird, beziehungsweise was man dort unter Gefährdung der öffentlichen Ruhe versteht. An Hand der nachfolgenden politischen Ausweisungen, die sich auf die Zeit von 1872—87 beziehen, lassen sich Vergleiche zwischen der belgischen und schweizerischen Ausweisungspraxis anstellen. Es scheint, das Recht der politischen Ausweisung werde in Belgien strenger als in der Schweiz gehandhabt.

Ein Fremder hatte in Belgien Schriften veröffentlicht, von welchen die einen das Haupt einer benachbarten Regierung beschimpften, während die andern höchst unmoralisch waren. — Ein Fremder, welcher am 7. September 1871 durch den permanenten Kriegsrath von Versailles wegen verschiedener Vergehen (Theilnahme an einem Attentat, welches die Zerstörung der Regierungsform zum Zweck hatte; Usurpation von

Amtsfunktionen, Theilnahme an der Erstellung von Barrikaden) zur Deportation verurtheilt worden war, kam, als die Strafe in Verbannung verwandelt wurde, nach Belgien. Es wurde ihm der Aufenthalt gestattet, nachdem er das formelle Versprechen abgegeben hatte, dass er die öffentliche Ruhe nicht stören werde. Er verletzte dieses Versprechen zu wiederholten Malen trotz der Warnungen, die ihm von der Regierung ertheilt wurden. — Der Fremde, welcher am 11. Dezember 1872 in contumaciam zur Deportation verurtheilt worden war, weil er in der Armee der Kommune die Funktionen eines Lieutenants ausübte, missbrauchte die ihm gewährte Gastfreundschaft, indem er in einem belgischen Sozialistenblatt Artikel in den heftigsten Ausdrücken und voll Aufreizung zu Hass und Rache veröffentlichte. — Ein Fremder, welcher zur Deportation verurtheilt worden war wegen Theilnahme an der Insurrektion zu Paris, gefährdete die öffentliche Ruhe durch seine Schriften. — Ein Fremder, welcher einen sehr thätigen Antheil an den Ereignissen der Kommune von Paris genommen hatte, wurde in contumaciam zur Deportation verurtheilt. Die Informationen über seine Moral waren ihm wenig günstig. In Belgien nahm er Theil an einer skandalösen Manifestation, die im Friedhofe zu Laeken bei Anlass der Beerdigung eines seiner Mitbürger stattfand. — Fremde, welche zur Deportation verurtheilt worden waren, weil sie in der Armee der Kommune gedient hatten, machten sich bemerkbar durch die Ueberspanntheit ihrer Meinungen. Sie nahmen Theil an der erwähnten Manifestation. — Ein Fremder hatte an die Mauern der Hauptstadt Plakate angeschlagen, welche für das Haupt einer auswärtigen Regierung beleidigend waren. — Ein am 2. September 1871 zur einfachen Deportation verurtheilter Fremder war aus Neu-Kaledonien entwichen. Er kam nach Strassburg, dann, nachdem er 1873 aus Deutschland ausgewiesen worden, nach Brüssel. In Missachtung seines Versprechens, sich weder in die Angelegenheiten des Landes zu mischen noch Angriffe auf die französische Regierung zu machen, veröffentlichte er in Brüssel ein Werk, dessen Prospekt allein schon eine Beschimpfung der Regierung eines Nachbarlandes enthielt. — Ein Fremder, welcher heim-

lich in Brüssel wohnte, veröffentlichte ein politisches Pamphlet, in welchem er die Behörden und Gesetze eines benachbarten Landes angriff. — Ein Pfarrer hatte in einer von der Kanzel gesprochenen Predigt in heftigen und beleidigenden Ausdrücken eine Handlung der Regierung getadelt und durch seine Sprache in der Kirche Skandal erzeugt. — Ein anderer Priester hatte sich gleichfalls von der Kanzel herab Angriffe gegen die Regierung gestattet. Ausserdem hatte sein Gebahren in der Gemeinde, in welcher er Pfarrer war, eine lebhafte Aufregung hervorgerufen, die in Unruhen auszuarten drohte. Die Ortsbehörde verlangte die Ausweisung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe. Der Ausweisungsbeschluss wurde indessen nicht vollzogen, die Regierung beschränkte sich auf die Aenderung des Wohnortes des Geistlichen. — Ein Fremder nahm Theil an einem Arbeiterverein, dessen hauptsächlichlicher Zweck die Propaganda sozialistischer Ideen zu sein schien. Derselbe hatte im Namen eines Agitationskomites einen Aufruf an alle deutschen Sozialisten veröffentlicht, die in Belgien wohnten, damit sie ihren Genossen zu Hülfe kämen und die Bewegung der sozialdemokratischen Partei in Deutschland unterstützten. — Ein Fremder, Doktor der Medizin (Brousse), welcher sich in Folge einer Verurtheilung durch die eidgenössischen Geschworenen zu zehnjähriger Verbannung nach Belgien geflüchtet hatte, setzte seine revolutionären Umtriebe fort. — Ein Fremder hatte seinen feindlichen Gefühlen gegenüber den Belgiern und den belgischen Behörden in beleidigender Weise Ausdruck gegeben. Beim Arbeiteraufstande in Borinage reizte derselbe die Arbeiterbevölkerung auf, ihren Kampf gegen die Arbeitgeber, die er als Feinde darstellte, fortzusetzen. Er machte den Streikenden den Vorschlag, an ihrer Spitze zu marschiren, um die Minenarbeiter, welche die Arbeit fortsetzten, anzuhalten. — Ein Fremder, welcher in Frankreich wegen Verleumdung zu vier Monaten Gefängniss verurtheilt worden war, denunzirte nach seiner Ankunft in Belgien in boshafter Weise und ohne irgendwelchen Grund verschiedene belgische Behörden. — Zwei Fremde waren die hauptsächlichsten Führer einer Gruppe von Deutschen, die

sich in Antwerpen zum Zwecke der sozialistischen Agitation gebildet hatte. Sie richteten ihre Propaganda namentlich gegen eine auswärtige Regierung (zweifelloos gegen die deutsche). — Im Januar 1883 wurde in Lüttich ein deutscher Anarchistenverein gegründet. Der Fremde war eines seiner thätigsten Mitglieder. — Der Ausgewiesene hatte sich in Brüssel die Rekonstruktion eines Vereins zur Aufgabe gemacht, die gefährlich war für die öffentliche Ruhe. — Ein Fremder übte einen grossen Einfluss im Schosse eines Vereins aus, der in Brüssel von Deutschen in der Absicht gegründet wurde, gegen Deutschland zu agitiren. — Durch heftige, an Versammlungen gehaltene Reden reizte ein Fremder die Arbeiter von Borinage zum Aufstande auf. Er hatte überdies an Manifestationen theilgenommen, welche die öffentliche Ordnung gefährdeten. — Die Anwesenheit eines Priesters (Redemptoristen) im Lande erzeugte nichts als Skandal. Er beschimpfte die Gläubigen, selbst Frauen und Kinder. Um den Unordnungen, zu denen seine Aufführung Anlass gab, ein Ziel zu setzen, musste man zur Ausweisung Zuflucht nehmen. — Zwei Fremde entfalteten eine eifrige Propaganda zu Gunsten der anarchistischen Ideen sowohl im Lande selbst als in benachbarten Staaten. — Der Ausgewiesene leitete die Zeitung „Le National belge“, welche die belgischen Einrichtungen mit unerhörter Heftigkeit bekämpfte und hochstehende Personen (u. a. den König) beschimpfte. Die Mitarbeiter des Blattes wurden aus den nämlichen Motiven ausgewiesen. — Zwei Fremde hatten sich nach Belgien begeben, um sich anarchistischen Umtrieben hinzugeben. Sie waren von ihren Heimatsbehörden als gefährliche Agitatoren signalisirt worden. — Ein Fremder betrieb ein Theater, durch dessen Aufführungen die Person des Königs sowie die Regierung beschimpft wurde. — Drei Andere verbreiteten lebhaft anarchistische Ideen. — Der Ausgewiesene, welcher in seinem Heimatland am 14. Dezember 1885 wegen eines Pressdeliktes, das er als verantwortlicher Leiter eines revolutionären Blattes begangen, zu 14 Monaten Gefängniss verurtheilt worden war, wurde als ein in jeder Beziehung gefährlicher Mensch signalisirt. — Ein Anderer hatte seit seiner Ankunft im Lande an Publikationen

mitgearbeitet, die den belgischen Einrichtungen feindlich waren. — Der Ausgewiesene kolportirte anarchistische Schriften. Im April 1886 inmitten einer Bande von Streikenden festgenommen, fand man bei ihm eine grosse Zahl aufrührerischer Schriften. — Der Ausgewiesene, in seiner Heimat sehr schlecht beleumdete Fremde hatte in Belgien eine Zeitung gegründet, welcher er sich bediente, um ehrwürdige Personen in ihrem Privatleben anzugreifen. — Ein Fremder bethätigte sich an der anarchistischen Propaganda.

§ 24.

Bosnien und Herzegowina.

Nach Artikel 9 des Polizeireglements betreffend die Pässe vom 17. April 1885 kann jeder Fremde, dessen Aufführung verdächtig oder dessen Aufenthalt für den öffentlichen Frieden gefährlich erscheint, von der Distriktsbehörde oder vom Polizeikommissär der Stadt Serajewo ausgewiesen und nöthigen Falls mit Gewalt über die Grenze spedirt werden.

§ 25.

Dänemark.

Nach dem Gesetze vom 15. Mai 1875 besitzt die Regierung bezüglich der durch das öffentliche Interesse gebotenen Ausweisungen sehr weitgehende Vollmachten.

§ 26.

Deutsches Reich.

Die Befugniss, Fremde aus politischen Gründen auszuweisen, ist in Deutschland nach den bestehenden Gesetzen ausnahmslos, also auch in den Fällen, in denen die Ausweisung sich auf das ganze Reichsgebiet erstreckt, den einzelnen Bundesregierungen, beziehungsweise den zuständigen Behörden der Bundesstaaten vorbehalten. Für die Ausweisungen aus dem Reichsgebiete kommen in Betracht:

1. Das Gesetz vom 4. Juli 1872 betreffend den Orden der Gesellschaft Jesu (Reichsgesetzblatt S. 253) § 2.

2. Das Gesetz vom 4. Mai 1874 betreffend die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern (Reichsgesetzblatt S. 43) § 1 Absatz 2.

Es gilt der Grundsatz, dass jeder Fremde aus den einzelnen deutschen Bundesstaaten ausgewiesen werden kann, wenn die staatlichen Interessen es erheischen. Für das Königreich Bayern ist dies ausdrücklich ausgesprochen in Artikel 50 Absatz 2 des bayrischen Gesetzes über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom ^{16. April 1868}_{23. Februar 1872}, welcher lautet: „Ausserdem ist das Staatsministerium des Innern berechtigt, Ausländern aus Rücksicht auf die öffentliche Wohlfahrt den Eintritt in das Königreich zu versagen oder dieselben aus dem Staatsgebiete zu verweisen.“

Aehnlich lautet die entsprechende Bestimmung in § 4 des Badischen Gesetzes vom 5. Mai 1870 betreffend das Aufenthaltsrecht: „Das Ministerium des Innern kann jederzeit die Ausweisung solcher Ausländer verfügen, welche die innere oder äussere Sicherheit des Staates gefährden.“

Von den Gesetzgebungen der übrigen grösseren Bundesstaaten enthält nur diejenige von Elsass-Lothringen hierher gehörige positive Vorschriften. Die gesetzliche Grundlage für die Ausweisung eines Fremden aus Elsass-Lothringen bildet das französische Gesetz über die Naturalisation und den Aufenthalt der Ausländer in Frankreich vom 3. Dezember 1849 (Bulletin des lois Serie X. Nr. 1814). Die in Betracht kommenden Absätze 1 und 3 des Artikels 7 dieses Gesetzes lauten: „Der Minister des Innern kann durch Polizeimassregel jedem Ausländer, der in Frankreich reist oder sich daselbst aufhält, aufgeben, sofort das französische Gebiet zu verlassen und ihn an die Grenze bringen lassen.“ Absatz 3: „In den Grenzbezirken übt der Präfekt dieselbe Befugniss bezüglich des Ausländers aus, der keinen ständigen Aufenthalt hat; doch muss er sofort dem Minister des Innern darüber Bericht erstatten.“ Unter der im Gesetze enthaltenen Bezeichnung Frankreich ist nach der bestehenden Verfassung das Landesgebiet Elsass-Lothringen zu verstehen. An die Stelle des Ministers des Innern

ist das Ministerium für Elsass-Lothringen getreten, an die Stelle des Präfekten der Bezirkspräsident. Da sämtliche Bezirke des Landes Grenzbezirke sind, so steht die in Absatz 3 erwähnte Befugniss den drei Bezirkspräsidenten des Landes zu. Der praktische Gesichtspunkt, von welchem die Verwaltung bei der Verfügung von Ausweisungen geleitet wird, ist der, dass ausländische Elemente, welche die Sicherheit und die ruhige politische Entwicklung des Landes gefährden, ferngehalten werden müssen.

Was Preussen betrifft, so hatte § 120 des frühern preussischen Strafgesetzbuches in der Fassung des Gesetzes vom 14. April 1856 das politische Ausweisungsrecht mit den Worten: „Die Befugniss der Landesbehörde, Ausländer aus dem Lande zu weisen, wird hierdurch nicht berührt“, gleichfalls, wenn auch nur mittelbar, zum Ausdruck gebracht. Ins Reichsstrafgesetzbuch vom 31. Mai 1870 ist diese Bestimmung nicht übergegangen, weil angenommen wurde, dass sie sich nach unbestrittenen staatsrechtlichen Grundsätzen von selbst verstehe. (Motive zu §§ 36, 37 des Entwurfes in den stenographischen Berichten des Reichstages 1870 Band III, Aktenstück 5, Seite 52.) Demgemäss wird auch in Preussen von der jedem Staate zustehenden Befugniss, sich lästiger Fremder nach Ermessen zu entledigen, Gebrauch gemacht. Die Gründe, welche zur Anwendung kommen, sind der Natur der Sache nach sehr verschieden und lassen sich nicht in bestimmte Kategorien einreihen.

§ 27.

Frankreich.

Die geltende Gesetzgebung ist ausserordentlich einfach. Sie besteht ausschliesslich aus den Artikeln 7 und 8 des Gesetzes vom 3. Dezember 1849 über die Naturalisation und den Aufenthalt von Fremden in Frankreich. Die beiden Artikel lauten folgendermassen:

Artikel 7. „Der Minister des Innern kann durch Polizeiverfügung jedem Fremden, welcher in Frankreich reist oder wohnt, anbefehlen, das französische Gebiet unverzüglich zu

verlassen; er kann denselben an die Grenze führen lassen. Dasselbe Recht steht ihm gegenüber einem Fremden zu, welcher in Frankreich zu wohnen ermächtigt worden ist; die Ausweisungsmassregel fällt jedoch nach Verlauf von zwei Jahren dahin, wenn inzwischen die Ermächtigung zur Wohnsitznahme nicht zurückgenommen worden. — In den Grenzdepartementen steht den Präfekten gegenüber einem nichtresidirenden Fremden die nämliche Befugniss zu, jedoch mit der Verpflichtung zur sofortigen Berichterstattung an den Minister des Innern.“

Artikel 8. „Jeder Fremde, welcher sich der Vollziehung der im vorhergehenden Artikel sowie in Artikel 72 des Strafgesetzbuches vorgesehenen Massregeln entzieht oder der, nachdem er in Folge solcher Massregeln das französische Gebiet verlassen hatte, dasselbe ohne Erlaubniss der Regierung wieder betritt, wird den Gerichten überwiesen und zu einer Gefängnisstrafe von einem bis sechs Monaten verurtheilt. Nach beendigter Strafzeit wird derselbe an die Grenze geführt.“

Diese Ausweisungsbestimmungen sind ganz arbiträr. In den Ausweisungsdekreten werden einzig die Artikel 7 und 8 des Gesetzes vom Jahre 1849 erwähnt. Man beschränkt sich, den Ausweisungsbeschlüssen beizufügen: „*Considérant que la présence de N. N. étranger sur le territoire français est de nature à compromettre la sûreté publique.*“ Irgendwelche That-sachen, die dem Fremden zum Vorwurfe gemacht werden, finden sich in den Ausweisungsdekreten nicht.

Ueber die Entstehungsgeschichte des Gesetzes von 1849 und seither gemachte Revisionsversuche ist Folgendes zu erwähnen. Unter der Monarchie von Louis-Philippe wandte man den Artikel 7 des Gesetzes vom Vendémiaire Jahr VI an, welcher bestimmte: „Die Fremden sind der Aufsicht des Exekutivdirektoriums unterstellt, welches ihnen ihre Pässe entziehen und ihnen anbefehlen kann, das französische Gebiet zu verlassen, wenn es ihre Gegenwart für geeignet hält, die Ordnung und die öffentliche Sicherheit zu stören.“ Dem Gesetze vom Jahre VI fehlte die Sanktion und die Juristen bezweifelten seine Gültigkeit. Mit Ausnahme eines Gesetzes vom Jahre 1834 über die politischen Flüchtlinge bestanden keine andern Vorschriften.

Zwei reaktionäre Abgeordnete schlugen der gesetzgebenden Versammlung einen Gesetzesentwurf vor, welcher bezweckte, einerseits die Naturalisationen zu erschweren, anderseits die Ausweisungen willkürlich zu gestalten. Gleichzeitig wurde verlangt, dass der Ausweisungsbruch mit mindestens 6 Monaten und höchstens 2 Jahren Gefängniss bestraft werde. Nach lebhafter Diskussion kam das jetzt noch gültige Gesetz im Jahre 1849 zu Stande. Durch das Organ ihrer Kommission gab die gesetzgebende Versammlung Louis Napoléon und seinem Minister Rouher die vollständig arbiträre Waffe in die Hand, welche die Executivgewalt nöthig hatte. Niemand hatte dagegen reklamirt. Weder während der Dauer des Kaiserreichs noch zur Zeit, da Thiers und Mac Mahon die Präsidentschaft der Republik hatten, wurden von Seite der Verwaltung oder von Seite des Parlaments Versuche gemacht, die illimitirten Ausweisungskompetenzen des Ministers des Innern einzuschränken. Im Jahre 1880 ereignete sich der Fall Hartmann. Es handelte sich um einen russischen politischen Flüchtling, der auf das direkte Verlangen des russischen Botschafters, Fürsten Orloff, von der Pariser Polizei verhaftet worden war. Der Fall versetzte die französische Regierung in grosse Verlegenheit. Die Auslieferung Hartmanns an Russland würde die öffentliche Meinung in Frankreich entrüstet haben: unter solchen Umständen liess man Hartmann nach England abreisen. Von England reklamirte Russland Hartmann nicht. In Frankreich war jetzt die diskretionäre Polizeigewalt über die Fremden eine gegebene Frage. Am 18. November 1880 verlangten in der Abgeordnetenkammer eine Anzahl Mitglieder der Linken, darunter Lockroy, Laisant, Donville-Maillefeu, Clémenceau, die Aufhebung der Artikel 7 und folgende des Gesetzes von 1849. Aber die betreffende parlamentarische Kommission trug durch das Organ von Trouard-Riolle am 3. Februar 1881 darauf an, den Vorschlag nicht erheblich zu erklären. Die Kommission ging von der Ansicht aus, es bestehen keine Gründe, das Gesetz abzuändern, vielmehr rechtfertige es sich, dasselbe unverändert beizubehalten. Ein Jahr darauf, am 13. Februar 1882, nahm Naquet die Idee der Abgeordneten Talandier, Lockroy,

Clémenceau und Genossen wieder auf, indem er beantragte, die Ausweisungsbestimmungen des Gesetzes von 1849 sollen nur in Kriegszeiten Anwendung finden. Der Vorschlag wurde am 11. Mai 1882 erheblich erklärt. Die Regierung selbst kam der Bewegung entgegen. Goblet, damals Minister des Innern, legte einen Gesetzesentwurf mit Motiven vor. Im Entwurfe wurde die Ausweisungskompetenz des Ministers des Innern auf die Fremden beschränkt, welche von den französischen oder auswärtigen Gerichten wegen gemeiner Delikte verurtheilt worden seien. Fremde, welche die Sicherheit des Staates gefährden, sollten in Zukunft nur noch durch ein Dekret des Präsidenten der Republik, welches im Ministerrath beschlossen worden, ausgewiesen werden. Minister Goblet wollte eine Garantie gegen willkürliche politische Ausweisungen schaffen, indem er die Unterschrift des Hauptes der Republik sowie die Vorberathung durch den Ministerrath forderte, der dem Parlamente verantwortlich ist. Die Frage wurde sehr rasch von einer Kommission studirt, deren Berichterstatter Legrand, gegenwärtig französischer Gesandter im Haag, war. Der Bericht Legrand's war Goblet's Projekt günstig, verwarf jedoch den Antrag Naquet's sowie verschiedene Amendements, die mehr oder weniger auf die Aufhebung des Gesetzes von 1849 hinzielten. Die erste Lesung des Entwurfs fand am 10. und 12. Mai 1882 statt. Man konnte aus der Rede Freycinet's, der damals Präsident des Ministerrathes war, entnehmen, dass die Regierung gewissen auswärtigen Kabinetten zu sagen wünschte: „Ich kann nicht mehr jeden beliebigen Fremden ausweisen; schafft mir den Beweis bei, dass ein gemeines Verbrechen oder Vergehen begangen worden, sonst bin ich entwaффnet.“ Man fürchtete in Paris die Verantwortlichkeit, die sich aus dem unbegrenzten Ausweisungsrecht des Staates in Bezug auf Fremde ergibt, die nicht die Sicherheit Frankreichs gefährdeten, sondern deren Entfernung von Paris der Heimatstaat der betreffenden Ausländer gerne sah. Der Entwurf wurde in erster Berathung angenommen und passirte ohne grosse Diskussion die zweite Berathung am 30. Juni 1882. Allein das Ministerium Freycinet-Goblet wurde gestürzt. Der Entwurf wurde durch die Regie-

rung nie von der Kammer vor den Senat gebracht. Die Bestimmungen von 1849 blieben also nach wie vor unverändert in Kraft.

Die französischen Ausweisungsbestimmungen lassen sich wie folgt zusammenfassen. In Hinsicht auf die Ausweisung Fremder lebt Frankreich unter dem Régime der Willkür. Ohne dass irgend ein Motiv angegeben werden muss, können der Minister des Innern sowie die Präfekten der Grenzdepartemente die Fremden ausweisen¹.

¹ Das gedruckte Formular, welches der Minister des Innern bei Ausweisungen anzuwenden pflegt, hat folgenden Wortlaut:

Ministère
de l'Intérieur

Direction
de la
Sûreté générale
1^{er} Bureau.

Police
des Etrangers.

Expulsion.

Le Ministre de l'Intérieur

Vu l'article 7 de la loi des 13—21 novembre et 3 décembre 1849, ainsi conçu:

„Le Ministre de l'Intérieur pourra, par mesure de „police, enjoindre à tout étranger voyageant en France „de sortir immédiatement du territoire français et le „faire conduire à la frontière“;

vu l'article 8 de la même loi, ainsi conçu:

„Tout étranger qui se serait soustrait à l'exécution „des mesures énoncées dans l'article précédent, ou qui, „après être sorti de France par suite de ces mesures, „y serait rentré sans permission du Gouvernement, sera „traduit devant les tribunaux et condamné à un em- „prisonnement d'un à six mois.

„Après l'expiration de sa peine, il sera conduit à „la frontière“;

Considérant que la présence de étranger susdésigné sur le territoire français est de nature à compromettre la sûreté publique;

Sur la proposition du Préfet d

Arrête:

Article premier.

Il est enjoint à
de sortir du territoire français.

Art. 2

Le Préfet d est chargé
de l'exécution du présent arrêté.

A

, le

188

Le Ministre de l'Intérieur.

§ 28.

Griechenland.

Es besteht in Griechenland kein Gesetz, welches die Ausweisung aus politischen Gründen gestattet.

§ 29.

Grossbritannien.

England besitzt keine Gesetze, Reglemente oder Beschlüsse, wonach die Regierung berechtigt wäre, Fremde in Friedenszeiten aus politischen Gründen auszuweisen¹. Obwohl England

¹ Im Jahr 1872 lud der spanische Minister Bonifacio de Blas mit Zirkulardepesche die Vertreter Spaniens in Auslande ein, die Sympathie und Unterstützung auswärtiger Regierungen zu erwerben zur Unterdrückung der „Internationale“. In ihrer vom 8. März 1872 datirten, von Granville gezeichneten Antwortnote hat sich die englische Regierung u. a. wie folgt geäußert:

„Kraft der bestehenden Gesetze Grossbritanniens haben alle Ausländer das unumschränkte Recht, dieses Land zu betreten und sich hier aufzuhalten; und während sie hier bleiben, stehen sie in gleichem Grade wie die britischen Unterthanen unter dem Schutze des Gesetzes; auch können sie nicht anders bestraft werden, als für einen Verstoss gegen das Gesetz und kraft des Urtheilsspruches der ordentlichen Gerichtstribunale nach einer öffentlichen Prozedur und nach einem Erkenntniss, welches sich auf die in öffentlichem Gerichtshofe beigebrachten Beweise stützt. Keine Ausländer können als solche von der Vollziehungsbehörde des Landes verwiesen werden, mit Ausnahme von Personen, welche auf Verträge mit andern Staaten hin behufs wechselseitiger Auslieferung von Kriminalverbrechern weggeschafft werden.

„Britische Unterthanen jedoch, oder die Unterthanen irgend eines andern Staates, welche sich in diesem Lande aufhalten, daher seinen Gesetzen Gehorsam schulden, können mit Geldbusse und Gefängnisshaft bestraft werden, wenn sie schuldig befunden werden, an Kriegsoperationen gegen irgend einen Staat, mit welchem Grossbritannien in Freundschaft lebt, theilgenommen zu haben. Wer sich in dieser Beziehung vergeht, gegen den können Individuen ebensowohl vorgehen wie die Regierung.

„Ihrer Majestät Regierung hegt den ernstlichen Wunsch, so weit es in ihrer Macht steht, den Frieden, die Ordnung und die Wohlfahrt eines jeden Landes, mit welchem sie in freundschaftlichem Bunde steht, zu fördern. Die Regierung Ihrer Majestät würde irgendwelche Versuche von Seiten

sich bisher sträubte, gesetzliche Ausweisungsvorschriften dauernd und grundsätzlich zu erlassen, so kam es doch wiederholt in den Fall, die Regierung zu ermächtigen, Fremde von der Grenze zu entfernen, welche die öffentliche Sicherheit gefährdeten. Die Alien Bill vom Jahre 1792 schrieb den Fremden vor, unmittelbar nach ihrer Ankunft dem Zolloffizier eine schriftliche Erklärung zu machen, die Namen, Rang und Beruf enthielt. Wenn sie diese Deklaration nicht oder wenn sie sie falsch machten, wurden sie aus dem Königreiche entfernt. Befanden sie sich zu der für ihre Abreise bestimmten Zeit noch in England, so wurden sie auf Lebenszeit deportirt. Die Alien Bill wurde auf je zwei Jahre verlängert bis zum Jahr 1814 und alsdann durch eine andere Bill ersetzt, die bis 1826 in Kraft blieb. Die letzte Bill solcher Art wurde 1848 für ein Jahr votirt; thatsächlich ist sie nie angewendet worden. Von diesen vereinzelt Ausnahmen abgesehen, haben die Fremden in England immer die Privilegien der Habeas corpus Akte genossen, welche nicht eine auf die Staatsangehörigen beschränkte Garantie enthält.

Die Ereignisse in Irland schienen wieder einige vorübergehende Einschränkungen der freiheitlichen englischen Gesetzgebung zu erfordern. Die Coercion Bill vom 2. März 1881 erlaubte der englischen Regierung, sich der irländischen Agitatoren, die von Amerika kamen, zu entledigen. Die irländische Verwaltungsbehörde hatte das Recht, Verdächtige ohne ein Urtheil festzunehmen. Die Vereinigten Staaten reklamirten bei England zu Gunsten ihrer Angehörigen. Am 22. Juni 1882 wurde

ausländischer Flüchtlinge, in England zum Aufstande gegen die Regierungen ihrer betreffenden Länder aufzureizen, nicht allein bedauern, sondern höchlichst verdammen. Ein solches Verhalten würde von der Regierung Ihrer Majestät als eine schreiende Verletzung der Gastfreundschaft angesehen werden, deren jene Personen sich erfreuen; aber sie glaubt nicht, dass Grund vorhanden ist, welcher es bei der jetzigen Gelegenheit rechtfertigen würde, irgendwelche ausserordentliche oder weitere Vollmachten betreffs der in England sich aufhaltenden Ausländer nachzusuchen und sie hat keinen Grund zu zweifeln, dass diese Ansicht sowohl vom Parlamente wie vom Publikum Englands getheilt wird.“ — Meyer, Der Emanzipationskampf des vierten Standes I S. 177.

vom Unterhaus eine Bill (zur Verhütung von Verbrechen) angenommen, welche in Artikel 12 die Regierung ermächtigt, jedes Individuum aus Irland oder England wegzuweisen, dessen Gegenwart die öffentliche Ruhe gefährde. Dieses Gelegenheitsgesetz ist wieder nur vorübergehend. England besitzt zur Stunde kein Gesetz, welches das Ausweisungsrecht allgemein regelt. Doch hat das Parlament sich nie geweigert, die Krone mit dem Ausweisungsrecht auszurüsten, wenn die konkreten Umstände eine solche ausserordentliche Massnahme nöthig machten. Dieses Recht ist jedesmal Gegenstand einer besondern Bill¹.

§ 30.

Italien.

Artikel 90 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit vom 30. Juni 1889 schreibt vor:

Artikel 90. Die Fremden, welche wegen Vergehen verurtheilt worden sind, können nach Abbüßung der Strafe aus dem Königreich gewiesen und an die Grenze geführt werden. Der Minister des Innern kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung anordnen, dass der Fremde, welcher im Königreiche reist oder wohnt, ausgewiesen und an die Grenze geführt werde; diese Bestimmung ist auf die dem Königreiche nicht angehörenden Italiener nicht anwendbar².

¹ Desjardins a. a. O. S. 669 bemerkt, in England könne die englische Regierung das Recht, Fremde auszuweisen, entbehren, ohne dass die Sicherheit des Landes deswegen gefährdet werde. Einmal sei England durch das Meer von den übrigen europäischen Staaten getrennt, so dass landesgefährliche Individuen die Grenze nicht leicht überschreiten können. Sodann setze es allen Versuchen, welche gegen seine Ruhe und Sicherheit gerichtet sein könnten, das unerschütterliche Bollwerk seiner Verfassung und seiner politischen Sitten entgegen. England könne gastfreundlich sein und den Missbrauch seiner Gastfreundschaft dulden.

² Nach dieser Vorschrift bleiben die dem Lande nicht angehörenden Ausländer italienischer Zunge von der Ausweisung verschont. Wäre Grunwald, der römische Korrespondent der Frankfurter Zeitung, (derselbe wurde mit andern fremden Journalisten im Frühling 1890 politisch aus Italien ausgewiesen) nicht ein Deutscher, sondern ein Schweizer oder Oesterreicher italienischer Zunge gewesen, so hätte er gemäss Artikel 90 nicht aus Italien weggewiesen werden können.

Artikel 91. Der ausgewiesene Fremde kann das Königreich nicht wieder betreten ohne eine besondere Ermächtigung des Ministers des Innern. Im Falle der Widerhandlung wird er mit Gefängniss bis zu sechs Monaten bestraft; nach Abbüßung der Strafe wird der Fremde neuerdings ausgewiesen.

Artikel 92. Die Präfekten der Grenzprovinzen können aus Gründen der öffentlichen Ordnung in dringenden Fällen die Fremden, auf welche der Artikel 90 sich bezieht, aus den Grenzgemeinden unter Berichterstattung an den Minister des Innern entfernen; sie können diejenigen zurückweisen, welche über ihre Person keine Rechenschaft geben können oder mittellos sind.

Die italienischen Bestimmungen über die politische Ausweisung lehnen sich enge an diejenigen Frankreichs an. Während aber in Frankreich der Fremde ohne Weiteres „*par mesure de police*“ vom Minister des Inneren sowie von den Präfekten der Grenzdepartemente ausgewiesen werden kann, schränkt das italienische Gesetz das Ausweisungsrecht einigermaßen ein durch die Vorschrift, dass die Ausweisung *per motivi d'ordine pubblico* geschehen dürfe. Es ist dies nicht mehr ein ganz willkürliches Ausweisungsrecht, es ist an die Voraussetzung geknüpft, dass die Ausweisungsmassregel aus Gründen der öffentlichen Ordnung geboten sei. Eine wesentliche Garantie gegen willkürliche Ausweisungen ist aber in dieser Vorschrift freilich nicht zu erblicken¹. Im Gegensatz zur Schweiz und zu Belgien werden nämlich die italienischen Ausweisungsdekrete nicht in der Praxis motivirt. Die Formel der Dekrete lautet: „Der Minister des Innern, nach Einsicht des Artikels 90 des Gesetzes vom 30. Juni 1889 betreffend die öffentliche Sicherheit und auf Vorschlag des Generaldirektors der öffentlichen Sicherheit

¹ Fiore a. a. O. I S. 612 bezeichnet es als einen Mangel der italienischen Ausweisungsbestimmungen, dass der Ausgewiesene nicht gegen die von den Administrativbehörden verfügten Ausweisungen den Schutz der Gerichte anrufen kann, wenn er willkürlich verwiesen zu sein glaubt. Die persönliche Freiheit des Fremden könne schwer verletzt werden, wenn der Fremde nicht das Recht besitze, sich zu beschweren, um die Vollstreckung einer willkürlichen Ausweisung zu verhindern, wenn es keine Behörde gebe, welche die diskretionär verhängten Ausweisungen kontrolire.

verordnet: „Artikel 1. Herr N. N. wird aus dem Gebiet des Staates ausgewiesen und über die Grenze geführt. Artikel 2. Wenn Herr N. N. ohne ausdrückliche Erlaubniss des Ministers des Innern in das Königreich zurückkehrt, unterliegt er den in Artikel 91 des genannten Gesetzes vorgesehenen Strafen.“

§ 31.

Luxemburg.

Die Fremdenpolizei im Grossherzogthum Luxemburg war bis 1880 durch eine vom 31. Dezember 1811 stammende Ordonnanz geregelt, welche gestattete, durch Dekret des Grossherzogs die Fremden auszuweisen, welche die öffentliche Sicherheit gefährdeten. Die Ordonnanz wurde ersetzt durch das Gesetz vom 26. November 1880, dessen wichtigste Neuerung darin besteht, dass die Ausweisungen nicht mehr vom Staatsoberhaupt, sondern durch Beschluss des Justizdirektors, nach vorgängiger Berathung durch die Regierung, verfügt werden. Wie in Belgien, so kann das im Grossherzogthum von einem Fremden abstammende Individuum, das daselbst wohnt, nicht ausgewiesen werden, so lange die im Artikel 9 vorgesehene Optionsfrist nicht abgelaufen ist. Der Fremde, welcher den ihm angewiesenen Aufenthaltsort verlässt oder sich in einen Ort begibt, dessen Betreten ihm untersagt wurde, kann ausgewiesen werden. Einen Rekurs gegen die Ausweisung gibt es nicht. Der Ausgewiesene erhält einen Pass mit einer gebundenen Marschroute (*itinéraire obligatoire*). Wenn er davon abgeht, kann die öffentliche Gewalt interveniren. Der Ausweisungsbruch wird mit Gefängniss von 14 Tagen bis 6 Monaten bestraft.

§ 32.

Niederlande.

Die Ausweisung ist geordnet durch das Gesetz vom 13. August 1847. Der Fremde, welcher für den öffentlichen Frieden gefährlich ist, kann durch königlichen Beschluss ausgewiesen werden. Er ist gehalten, das Königreich am vierten Tage nach Mittheilung des Ausweisungsbeschlusses zu verlassen. Innerhalb dieser Zeit kann der Ausgewiesene gemäss Artikel 20

einen Rekurs an den obersten Gerichtshof richten. Er kann inzwischen in Verhaft gebracht werden. Macht er vom Rekursrecht nicht Gebrauch oder findet der oberste Gerichtshof seine Reklamationen grundlos, so wird dem Ausweisungsbeschluss unverzüglich Folge gegeben. Der Fremde wird möglichst rasch an die von ihm selbst bezeichnete Grenze geführt. Der König ist befugt, den dem öffentlichen Frieden gefährlichen Fremden einen bestimmten Ort als Wohnsitz anzuweisen oder ihnen den Aufenthalt in gewissen Orten des Staates zu verbieten. Diejenigen, welche nach erfolgter Ausweisung in die Niederlande zurückkehren, werden mit Gefängniss von 3 bis 6 Monaten bestraft.

Die Bestimmungen des Gesetzes von 1847 sind nicht anwendbar auf die Fremden, welche durch Artikel 8 des bürgerlichen Gesetzbuches den Niederländern assimilirt sind. Der Ausweisung unterliegen demgemäss die Fremden nicht, welche ihr Domizil im Königreich in Folge einer Erlaubniss des Königs nahmen, und die diese Erlaubniss der Gemeindeverwaltung ihres Wohnsitzes zur Kenntniss brachten; ferner die Fremden, welche, nachdem sie ihr Domizil in einer Gemeinde genommen und daselbst sechs Jahre gewohnt haben, der Lokalverwaltung des Wohnortes ihre Absicht, sich im Königreiche niederzulassen, mitgetheilt haben. Derjenige Fremde unterliegt der Ausweisung ebenfalls nicht, welcher im Staate seinen Wohnsitz hat und mit einer Niederländerin verheirathet ist oder verheirathet war, von der er ein oder mehrere in den Niederlanden geborene Kinder hat. Die Fremden, auf welche das Gesetz von 1847 anwendbar ist, können beim König die Aufhebung des Ausweisungsbeschlusses oder Aufschub seines Vollzuges nachsuchen. Wird ein Niederländer oder einer derjenigen Fremden, auf welche die Ausweisung nicht anwendbar ist, vom Ausweisungsbeschluss betroffen, so kann er sich um Rechtsschutz an den obersten Gerichtshof wenden. Nachdem der Gerichtshof den Generalanwalt angehört, erkennt er über die bestrittenen Punkte und nur über diese. Die Ausweisungsbeschlüsse werden im Staatsanzeiger veröffentlicht und den Ministerien und Beamten zugestellt, die für den raschen Vollzug Gewähr bieten.

§ 33.

Oesterreich-Ungarn.

In Oesterreich findet sich einzig im Gesetz betreffend die Regelung der polizeilichen Abschaffung und des Schubwesens vom 27. Juli 1871 eine bezügliche Bestimmung. Absatz 5 von § 2 dieses Gesetzes schreibt vor: „Ausserdem können Personen, welche in dem Geltungsgebiete dieses Gesetzes nicht heimatberechtigt sind, wenn sich ihr Aufenthalt daselbst aus Rücksichten der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit als unzulässig darstellt, aus dem ganzen Geltungsgebiete dieses Gesetzes oder aus einem bestimmten Theile desselben abgeschafft werden.“ Gegen die Ausweisung ist innerhalb dreier Tage, von der Mittheilung des Ausweisungsbeschlusses gerechnet, ein Rekurs statthaft. Er wird bei der Provinzialregierung anhängig gemacht, die endgültig entscheidet. Innerhalb der Frist von drei Tagen kann der Ausgewiesene überdies an das Staatsoberhaupt rekurriren. Inzwischen kann der Ausgewiesene in Verhaft gesetzt werden.

Besondere politische Ausweisungsbestimmungen besitzt auch Ungarn nicht. Was die polizeilichen Präventivmassregeln über die Ausweisung gefährlicher Fremder aus einzelnen Orten oder dem ganzen Staatsgebiete angeht, so bestimmt hierüber das mit Verordnung des königlich ungarischen Ministeriums des Innern vom Jahre 1885 erlassene Schubregulativ in § 2 Punkt d, „dass Ausländer, deren Aufenthalt im Lande im Interesse des öffentlichen Friedens und der Sicherheit des Staates aus begründeten Ursachen gefährlich befunden wird, aus dem Lande abgeschafft werden können.“

§ 34.

Portugal.

Weder in der Charte noch in der übrigen Gesetzgebung findet sich eine Bestimmung bezüglich der Ausweisung Fremder aus politischen Gründen. Gestützt auf die oberste Staatsraison hat indessen die Regierung von jeher Fremde aus dem Königreich entfernt, deren Anwesenheit sich den nationalen Inter-

essen nachtheilig erwies. Von diesem Gesichtspunkt sowie im Interesse der nachbarlichen Beziehungen zu Spanien ist die portugiesische Regierung z. B. gegen den General Prim eingeschritten, der in Portugal seinen Aufenthalt genommen, um gegen die spanische Regierung zu konspiriren. Die Ausweisung wird durch Beschluss des Königs im Minister-rath verfügt.

§ 35.

Rumänien.

Nach dem Gesetz vom 16./18. April 1881 ist die Regierung ermächtigt, domizilirte oder residirende Fremde, welche die öffentliche Ruhe stören oder an Umtrieben theilnehmen, welche den Umsturz der sozialen oder politischen Ordnung bezwecken, auszuweisen. Dabei wird kein Unterschied gemacht, ob die Umsturzbestrebungen gegen den eigenen oder einen fremden Staat gerichtet sind. Statt der Ausweisung kann der Fremde auch nur gezwungen werden, den Ort, an welchem er sich aufhält, zu verlassen; auch können ihm die Behörden einen bestimmten Wohnort anweisen. Der Ausweisungsbeschluss wird vom Ministerrath gefasst und dem Fremden notifizirt. Im Beschluss ist die Frist bezeichnet, innerhalb welcher der Ausgewiesene sich aus dem Gebiete des Königreichs zu entfernen hat. Die Frist beträgt mindestens 24 Stunden. Der Fremde kann die Grenze bestimmen, über welche er das Staatsgebiet zu verlassen begehrt; er erhält eine Reisekarte. Wenn er die Reisevorschriften nicht befolgt, wird er mit Gewalt an die Grenze gebracht. Der Verweisungsbruch wird mit 5 Tagen bis 6 Monaten Gefängniss bestraft. Nach Verbüßung der Strafe wird der Fremde aus dem rumänischen Territorium entfernt. Die Grenze, über welche er überzutreten wünscht, kann er in diesem Fall nicht mehr selber bezeichnen.

§ 36.

Russland.

Die russische Gesetzgebung enthält keine positiven Vorschriften über die Ausweisung aus politischen Gründen. Es

fehlen jegliche Vorschriften über die Bedingungen, unter denen ein Fremder ausgewiesen werden kann. Es ist indessen offenbar, dass die Ausweisung verfügt werden kann, nicht allein kraft des jedem Staate zustehenden Rechts, Fremde aus seinem Gebiete zu entfernen; vielmehr ist die Ausweisung auch statthaft kraft gewisser Vollmachten, mit welchen die Behörden gegenüber den Staatsbewohnern, gleichviel ob es sich um Russen oder Fremde handelt, ausgerüstet sind. In gewissen Theilen des Kaiserreichs, die unter einem speziellen, verstärkten Aufsichtsgesetze stehen (kleiner Belagerungszustand) haben die lokalen Behörden, die Gouverneure oder Generalgouverneure das Recht, einem bestimmten Individuum den Aufenthalt in der Provinz zu untersagen. Dieses Verbot, welches gegenüber russischen Unterthanen ausgesprochen werden kann, darf offenbar auch auf den Fremden angewendet werden. Ausser der Befugniß, dem Einheimischen und Fremden den Aufenthalt in einer bestimmten Provinz zu verbieten, besteht in Russland ein noch viel ausgedehnteres Recht: das Recht, ein Individuum, dessen Gegenwart der allgemeinen Ordnung und der öffentlichen Ruhe gefährlich erscheint, nach einem bestimmten Ort, der ihm als Wohnsitz angewiesen wird, zu deportiren. Diese Deportation und Internirung tritt in Folge eines vom Conseil des Ministers des Innern auf Bericht der Ortsbehörde und unter Bestätigung des Ministers des Innern gefassten Beschlusses ein. Dieses Verfahren ist zweifellos auch auf die in Russland wohnenden Fremden anwendbar. Der Rath im Ministerium des Innern der, wenn es sich um einen Fremden handelt, ihn nicht nach einem gewissen Ort deportirt, sondern aus dem Kaiserreich wegweist, überschreitet offenbar die Grenzen seiner Kompetenzen nicht.

Nach dem Gesetze soll die Ausweisung nur stattfinden in Folge einer kaiserlichen Ordre. Diese Ordre wird ertheilt auf einen vom Minister des Innern gemachten Antrag, dem ein Bericht des Lokalgouverneurs sowie des Chefs der Gendarmerie zu Grunde liegt. Bevor der Minister des Innern den Antrag stellt, verständigt er sich mit dem Justizminister. Wie es scheint, ist die Nothwendigkeit eines höchsten Befehls, der selbst keine

obligatorische Bedingung der Ausweisung bildet, dadurch motivirt, dass die Ausweisung wegen Machinationen oder Angriffen auf die öffentliche Ordnung oder die Person des Kaisers dekretirt wird.

Vor kurzer Zeit hatte das Schweizer Generalkonsulat in Petersburg sich mit einem Ausweisungsfalle solcher Art zu beschäftigen. Es handelte sich um einen Schweizer, der dem Konsulat schrieb, er sei von der Ortspolizei verhaftet worden und solle nach Ablauf des Verhafts ausgewiesen werden. Vom Konsulat eingeladen, eine Abschrift des Urtheils vorzulegen, auf Grund dessen er verhaftet worden und weggewiesen werden sollte, erklärte er, von keinem Richter verhört worden und vor keinem Gericht erschienen zu sein. Er wurde, wie er angab, in Folge verläumderischer Berichte verhaftet, welche Bauern gegen ihn abgaben, weil er als Verwalter der Güter eines Grundbesitzers des Gouvernements von Podolien in Erfüllung seiner Pflicht genöthigt war, gegen die Bauern einzuschreiten. Die Bauern behaupteten, der Schweizer habe beleidigende Aeusserungen gegen den Kaiser 'gethan. Der Konsul wandte sich an die russische Regierung. Diese erklärte, der Schweizer habe sich des in Artikel 246 des Strafgesetzbuches¹ vorgesehenen Vergehens schuldig gemacht und sei in Folge aller-

¹ Artikel 246 lautet: „Wer sich erdreistet, freche, beleidigende Worte wider den Herrn und Kaiser, wenn auch nicht in Gegenwart Desselben auszustossen oder in einer Behörde oder an einem öffentlichen Orte ausgestellt Porträte, Statuen, Büsten, oder sonstige Abbildungen Desselben verunstaltet oder vernichtet, wird für diese Beleidigung der Majestät verurtheilt: zur Entziehung aller Standesrechte und zur Verweisung zu schwerer Zwangsarbeit in Fabriken auf eine Zeit von sechs bis acht Jahren. Falls der Schuldige sich solche freche Worte oder Handlungen erlaubt in der Trunkenheit ohne Vorbedacht, so wird er verurtheilt zu Korrekthausstrafe auf eine Zeit von vier bis acht Monaten.“ Es erscheint auffallend, dass in diesem Fall die Ausweisung des Schweizer mit Artikel 246 des Strafgesetzbuches motivirt wurde, obschon derselbe nach seinen Angaben weder verhört noch verurtheilt worden ist. Es kann zwar ein Fremder, wie wir gesehen haben, selbst dann politisch ausgewiesen werden, wenn er von einer gegen ihn gerichteten Strafklage freigesprochen worden ist. Allein man kann dann eben die Ausweisung nicht mit den betreffenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches begründen.

höchsten Befehls zur Wegweisung verurtheilt worden, ein Entscheid, für dessen Vollzug bereits die nöthigen Massnahmen getroffen seien.

Aus der Darstellung folgt, dass in Russland die Ausweisung lediglich als politische Massregel existirt. Es ist in Russland ziemlich leicht, Handlungen einen politischen Charakter zu geben, die wie, z. B. die Reden eines Betrunkenen, nichts Revolutionäres enthalten. Die Ausweisung Fremder kann jeden Augenblick verhängt werden, wenn die Ortsbehörden sie als nothwendig betrachten und die vorgeschriebene höchste Ordre ertheilt wird.

§ 37.

Schweiz.

Die Bundesverfassung vom Jahr 1874 enthält in Art. 70 die Bestimmung: „Dem Bunde steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.“ Diese Bestimmung fand sich gleichlautend schon in der Verfassung vom Jahr 1848, an deren Stelle die neue Verfassung von 1874 getreten ist.

§ 38.

Spanien.

Die Fremdenausweisung ist durch die königlichen Erlasse vom 17. November 1852, vom 12/26. Juni 1858 und durch Gesetz vom 4. Juli 1870 geregelt. Ueber die Ausweisung aus politischen Gründen ist nichts Näheres bestimmt. Es darf indessen unbedenklich angenommen werden, dass Fremde nicht bloss wegen Bettelei, Schriftenlosigkeit u. s. w., sondern auch mit Rücksicht auf die politischen Interessen ausgewiesen werden können.

§ 39.

Vereinigte Staaten von Nordamerika.

Weder die Bundesverfassung noch die Bundesgesetze noch die Verfassungen und Gesetze der Einzelstaaten enthalten Bestimmungen über die politische Fremdenausweisung. Dass man aber das Ausweisungsrecht nichtsdestoweniger als den Ver-

einigten Staaten stillschweigend verliehen betrachtet, ergibt sich aus folgendem amtlichen Ausspruch:

„This Government could never give up the right of excluding foreigners whose presence they might deem a source of danger to the United States“¹.

¹ Wharton II S. 516. — Rüttimann, das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, II 1 S. 6, sagt hierüber: „Gegenwärtig steht es indess fest dass die Union, vermöge der ihr zustehenden Gewalt über alle Beziehungen zum Auslande, unbedingt befugt ist, durch Staatsvertrag sowohl als durch Gesetz die Zulassung und die Ausweisung von Fremden zu ordnen.“ Wie wenig indessen die Ausweisung Fremder den politischen Ansichten der Nordamerikaner entspricht, erhellt aus folgender Thatsache. Am 25. Juni 1798 wurde ein Fremdengesetz erlassen, welches dem Charakter der Zeitumstände durchaus entsprach. Durch das Gesetz wurde der Präsident, John Adams, für die Dauer von zwei Jahren ermächtigt, staatsgefährliche Fremde auszuweisen. Man stand am Vorabend eines Krieges mit Frankreich, so dass die ausserordentliche Massregel wohl gerechtfertigt war. Gleichwohl wurde der Antrag, dem Präsidenten die gedachte Vollmacht zu ertheilen, von einer mächtigen Partei, an deren Spitze der Vizepräsident Jefferson stand, leidenschaftlich bekämpft und als verfassungswidrig bezeichnet. Rüttimann a. a. O., II 1 S. 6.

Pierer'sche Hofbuchdruckerei. Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Christ. Loeblein



Langhard, J.

Das Recht der politischen Fremdenausweisung mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz

Leipzig 1891

J.publ.e. 201 k

urn:nbn:de:bvb:12-bsb11634799-9